

Organisering av norsk naturskadeforsikring

Om Norsk Naturskadepool

Utredning fra utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 17. november 2017 for å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen.

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 6. februar 2019.

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Naturskadeforsikringsutvalget ble oppnevnt 17. november 2017 for å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Utvalget legger med dette frem sin utredning. Det har ikke lyktes utvalget å komme frem til en enstemmig innstilling. Hege Hodnesdal har en omfattende og prinsipiell dissens; den er i sin helhet tatt inn i utredningens kapittel 15. Kristin Diserud Mildal har et annet syn når det gjelder overgangen til ny ordning, se utredningens punkt 7.4.2.5.

	Oslo, 6. februar 2019	
	Hans Jacob Bull (leder)	
Hege Hodnesdal	Geir David Johannessen	Olav Johansen
Marit Lunde	Kristin Diserud Mildal	
		Hilde Ellingsen
		Andreas Marienborg

1 Om utvalget

1.1 Utvalgets oppnevning, mandat og sammensetning

Utvalgets arbeid er forankret i en kongelig resolusjon av 17. november 2017, hvor regjeringen Solberg satte ned et utvalg for å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen, som omtalt nedenfor. Hovedsiktemålet med evalueringen er å kartlegge om naturskadeforsikringsordningen fungerer på en hensiktsmessig måte. Utvalget skal ved kartleggingen se hen til behovene til forsikringsnæringen (store og små, nye og gamle forsikringsselskaper), forsikringstakersiden og

behovet for tilstrekkelige risikoavsetninger til naturskade. I evalueringen skal det tas høyde for fremtidig økende risiko for naturskader.

De elementene i naturskadeforsikringsordningen som skal utredes, gjelder Norsk Naturskadepools virksomhet, herunder dens virkninger for konkurransen i markedet. Utvalget bes særlig om å se nærmere på reguleringen av Norsk Naturskadepools premiefastsetting, utlikningsmekanismene mellom forsikringsselskapene, samt avsetninger til forsikringsselskapenes naturskadekapital og hvem avkastningen av naturskadekapitalen bør tilfalle i fremtiden. I tillegg skal utvalget foreta en helhetlig evaluering av Norsk Naturskadepools organisering og styringsforhold og forhold til allmennheten (åpenhet, innsyn og kontroll). Utvalget skal ved evalueringen ta utgangspunkt i naturskadeforsikringsloven og den gjeldende instruksen for Norsk Naturskadepool. Evalueringen skal også bygge på oppdatert informasjon og erfaringer fra store og små, nye og gamle forsikringsselskaper, og fra representanter for kundesiden. Som ledd i evalueringen bør utvalget utrede behovet for endringer i naturskadeforsikringsordningen, og herunder eventuelt foreslå lov- eller forskriftsendringer.

Det vil ligge utenfor mandatet å evaluere eller foreslå endringer i de grunnleggende prinsippene naturskadeforsikringsordningen bygger på, slik som prinsippet om samme premie uansett hvor i landet man bor (solidaritetsprinsippet), og reguleringer av hva som kan kreves erstattet etter naturskadeforsikringen.

Departementet kan supplere og presisere mandatet dersom det anses hensiktsmessig.

Utvalget skal redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen. Lovforslaget skal utarbeides i henhold til Veilederen Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utvalget skal avgi sin utredning innen 31. desember 2018.»

Mandatet ble presisert i brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 26. januar 2018. I brevet skriver departementet:

«Det fremgår av mandatet for Naturskadeforsikringsutvalget at departementet kan supplere og presisere mandatet dersom det anses hensiktsmessig. Det er ønskelig å gjøre følgende presisering i mandatet:

Som en del av evalueringen av Norsk Naturskadepools virksomhet ber vi om at utvalget også evaluerer reglene for tegning av reassuranse. Herunder ber vi om at utvalget ser på om den felles reassuransedekning etter gjeldende rett er obligatorisk, og om den bør være obligatorisk»

Utvalget fikk 31. oktober 2018 forlenget frist til 31. januar 2019 med å avgi sin utredning.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor emeritus Hans Jacob Bull, Oslo (Utvalgsleder)
- Spesialrådgiver Morten Hønsen, Oslo
- Direktør Hege Hodnesdal, Oslo (Finans Norge)
- Advokat Olav Johansen, Tromsø
- Avdelingsdirektør Kristin Diserud Mildal, Oslo (Næringslivets Hovedorganisasjon)
- Seniorrådgiver Marit Lunde, Leikanger

Spesialrådgiver Geir David Johannessen erstattet Morten Hønsen i utvalget fra 1. juli 2018, i forbindelse med at Hønsen fratrådte sin stilling i Finanstilsynet.

Utvalgets arbeid har vært støttet av et sekretariat. Sekretariatet har bestått av Hilde Ellingsen, førsteamanuensis ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo og Andreas Marienborg, rådgiver i Finansdepartementet.

1.2 Bakgrunnen for revisjonen

I forbindelse med at utvalget ble oppnevnt skrev Justis- og beredskapsdepartementet følgende om bakgrunnen for utvalgets oppnevning og mandat:

«Den private naturskadeforsikringsordningen reguleres i lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring. Ordningen er innrettet slik at ting som er brannforsikret, automatisk også er forsikret mot naturskade, jf. loven § 1. Naturskadeforsikringsordningen er i en viss forstand dermed obligatorisk, og den kan ikke fravikes til skade for den sikrede, jf. § 5 i loven. Ordningen bygger på et solidaritetsprinsipp. Premien fastsettes etter samme sats uansett hvor i landet bygningen ligger, og uansett hvor risikoutsatt område man bor i.

Forsikringsselskaper som etter naturskadeforsikringsloven § 1 plikter å erstatte naturskade, skal etter loven § 4 være medlemmer i en felles naturskadepool. Nærmere instruks om naturskadepoolens virksomhet er gitt i forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool. Naturskadepremien fastsettes av naturskadepoolen og kreves inn av forsikringsselskapene. Det enkelte selskapet avsetter på ordinær måte sin relative andel av skadereserver for uoppgjorte skader som skal reguleres via naturskadepoolen, og en ordinær premiereserve basert på naturskadepremien, i sine regnskaper. Der den opptjente premien overstiger selskapets relative andel av erstatningsutbetalingene som skjer via naturskadepoolen og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen i henhold til instruks avsettes som særskilt naturskadekapital i selskapets regnskap. Naturskadekapitalen tilhører altså selskapet, og skal utelukkende kunne anvendes til dekning av framtidige naturskader.

Naturskadeforsikringsordningen har vist seg å fungere godt overfor allmennheten og forsikringstakerne, og den sikrer en god kriseberedskap ved naturskader. Med de klimautfordringene man synes å stå overfor i dag, antas behovet for en slik ordning å være vel så stort nå som da Norsk Naturskadepool ble etablert.

Det er ønskelig å gjøre en evaluering av nærmere angitte deler av naturskadeforsikringsordningen for å kartlegge om den fungerer på en hensiktsmessig måte.»

1.3 Utvalgets arbeid

Det har vært avholdt ni utvalgsmøter. Norsk Naturskadepool ved administrasjonen redegjorde for poolens virksomhet under utvalgets møte i mars 2018. Utvalgsleder og sekretariatet har i tillegg hatt separate møter med administrasjonen i Norsk Naturskadepool for å få oversikt over og innsikt i poolens virksomhet. Administrasjonen i Norsk Naturskadepool har også bidratt med skriftlige avklaringer på spørsmål fra utvalget underveis i arbeidet.

Skadeforsikringsselskapene¹ som er medlemmer i Norsk Naturskadepool har blitt invitert til å gi innspill til utvalgets arbeid. Selskapene har kommet med sine innspill i forbindelse med utvalgsmøtene som ble avholdt i mars og november 2018. Selskapene har i møtene med utvalget vært delt i to fraksjoner. En fraksjon har representert en majoritet av selskapene (om lag 90 pst. av markedet), mens en annen fraksjon, den såkalte Fairfondgruppen, har representert et mindretall av selskapene. De to fraksjonene har hatt en ulik oppfatning av hvordan dagens organisering av naturskadeforsikringsordningen fungerer, og hvordan ordningen bør organiseres i fremtiden, se omtale av fraksjonenes syn i kapittel 4. I utvalgsmøtet i mars var majoriteten av selskapene

¹I finansmarkedslovgivningen som forsikringsselskapene er underlagt, herunder finansforetaksloven, brukes terminologien «skadeforsikringsforetak». Ettersom naturskadeforsikringsloven og forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool bruker «selskaper», har utvalget valgt å benytte denne terminologien i utredningen.

representert ved representanter for If Skadeforsikring og Gjensidige Forsikring. Fairfondgruppen var i dette møtet representert ved representanter for Protector Forsikring, KNIF Trygghet Forsikring og Landbruksforsikring. I utvalgsmøtet i november var majoriteten av selskapene representert ved representanter for If Skadeforsikring, Gjensidige Forsikring, Sparebank 1 Skadeforsikring og Tryg Forsikring, mens Fairfondgruppen var representert ved en representant for Protector Forsikring.

På oppdrag fra utvalget har PwC ved revisor Magne Sem utarbeidet en rapport om gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring. Rapporten følger som vedlegg til utvalgets rapport. På forespørsel fra utvalget har Norsk klimaservicesenter kommet med vurderinger av hvorvidt risikoen for naturskader kan påvirkes som følge av klimaendringer. Vurderingen følger som vedlegg til utvalgets rapport.

Utvalget vil takke sekretariatet for deres innsats, og administrasjonen i Norsk Naturskadepool, Norsk klimaservicesenter, Magne Sem og representantene for skadeforsikringsselskapene for deres bidrag og innspill til utvalgets arbeid.

Det har ikke lyktes utvalget å komme frem til en enstemmig innstilling. Hege Hodnesdal har en omfattende prinsipiell dissens, som i sin helhet er tatt inn i kapittel 15. Endelig formulert kom denne dissensen så sent at det ikke har vært mulig for utvalgets øvrige medlemmer å ta detaljert stilling til det som fremkommer der pga. dissensens omfang, innhold og form. Disse medlemmene nøyer seg derfor med å slå fast at dissensen etter deres mening gir et skjevt og unyansert bilde av flertallets argumentasjon og forslag og det faktiske materiale som flertallet bygger sitt syn på. Kristin Diserud Mildal har et avvikende syn når det gjelder utvalgets forslag til overgangsordning, jf. punkt 7.4.2.5, men slutter seg for øvrig til flertallets argumentasjon og løsninger.

2 Sammenheng

2.1 Naturskadeforsikring i Norge – organisering i dag (kapittel 3)

2.1.1 Naturskadedekning før 1980

Helt siden 1920 har det vært mulighet for å tegne forsikring mot naturskade i Norge. I 1929 ble det offentlig finansierte Naturkatastrofefondet opprettet for å yte begrenset erstatning ved naturkatastrofer. I 1961 ble Statens Naturskadefond opprettet. Ordningen var behovsprøvd, noe som medførte at mange skadelidte selv måtte bære det økonomiske tapet som ulykkene forårsaket. I 1971 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som skulle vurdere ordningen og foreslå utvidelser av den, herunder om dekning av skadene burde søkes løst gjennom forsikring. Flertallet i utvalget gikk inn for en ordning med forsikringsdekning av naturskader. Store deler av lovutvalgets anbefalinger ble fulgt opp i et lovforslag i 1979.

I lovproposisjonen ble det foreslått at ting som er forsikret mot brannskade også skal være forsikret mot naturskade, dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring. Loven ble vedtatt 8. juni 1979, hovedsakelig i tråd med proposisjonen, og trådte i kraft 1. januar 1980. Den statlige naturskadeerstatningsordningen ble opprettholdt ved innføringen av naturskadeforsikringsordningen, men ble tilpasset den private ordningen. Avgrensningen mellom den statlige erstatningsordningen for naturskade og den private forsikringsordningen har for det meste vært uendret siden 1980.

2.1.2 Organiseringen av naturskadeforsikringsordningen siden 1980

Det følger av naturskadeforsikringsloven at ting i Norge som er forsikret mot brannskade også er forsikret mot naturskade, dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring.² Med naturskade forstås etter loven skade som direkte skyldes skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd. Andre typer naturskader, som for eksempel overvannsskade ved særlig kraftig nedbør, er ikke dekket av ordningen og må dekkes av forsikringsprodukter som dekker tap som faller utenfor lovens dekningsfelt. Slike naturskader omtales gjerne som «uekte» naturskader. Forsikringsselskaper tilbyr kombinerte forsikringer, hvor flere ulike dekninger samles i én pakke. Forsikringstaker har derfor ikke nødvendigvis et bevisst forhold til hvilke skader som dekkes gjennom ordningen.

Naturskadeforsikringspremien er en promillesats av brannforsikringssummen. Satsen er lik for alle forsikringstakere. At premien skal innkreves etter samme promillesats, innebærer at premien forsikringstakeren betaler er uavhengig av risikoen for naturskade. Dette omtales gjerne som solidaritetsprinsippet i ordningen, og er et unntak fra prinsippet i forsikringsvirksomhet om at pris skal reflektere risiko.

Forsikringsselskaper som dekker naturskade i Norge skal etter naturskadeforsikringsloven være medlem av Norsk Naturskadepool. Regler om organiseringen av poolen er gitt i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool («instruks»). Poolen har eget styre, men har ikke noe økonomisk formål utover å fordele kostnadene ut til poolens medlemmer etter en gitt fordelingsnøkkel. Poolens øverste myndighet er årsmøtet og andre medlemsmøter. I disse møtene har selskapene en stemmeandel tilsvarende sin markedsandel. Årsmøtet holdes årlig og behandler årsberetning og regnskap, velger styre, styreformann og revisor. Styret består av 8 medlemmer og leder poolens virksomhet. Styret har som oppgave å legge fram årsberetning og regnskap, fastsette premier, inngå reassuranseavtaler og oppnevne skadeutvalg.

2.1.3 Premie, utligning og naturskadekapital

Poolordningen innebærer at hvert medlemselskap gjør opp sine egne skader og betaler ut erstatninger til sine forsikringstakere. Alle erstatninger blir hvert kvartal utliknet mellom medlemmene på bakgrunn av en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelene er basert på selskapenes brannforsikringssummer per 1. juli i skadeåret. Naturskadepremien skal fastsettes av poolstyret under hensyn til at samlede premier over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader. Premien har variert betydelig over tid, men har vært uendret på 0,07 promille av brannforsikringssummen siden 2012.

Dersom premiene overstiger selskapets ansvar overfor poolen i et skadeår, skal overskuddet settes av som naturskadekapital i det enkelte selskap. Naturskadekapitalen tilhører selskapet og skal utelukkende anvendes til dekning av fremtidige naturskader. Forvaltningen av midler knyttet til naturskadekapitalen inngår i selskapets kapitalforvaltning sammen med andre finansielle eiendeler. Avkastningen på opptjent naturskadekapital tilfaller selskapet i sin helhet, og det er heller ingen bindinger på bruken av avkastningen. Dersom premieinntektene i et enkeltår er lavere enn kostnadene, går ordningen i underskudd. Medlemmene i poolen står selv ansvarlig for sin relative andel av underskuddet. I selskapene behandles dette som et ordinært underskudd. Selskaper med opparbeidet naturskadekapital vil i slike år kunne tære på denne, mens selskaper uten naturskadekapital må dekke underskuddet med annen egenkapital.

²Etter loven er det en rekke ting som er uttrykkelig unntatt fra dekning under ordningen.

Den opptjente naturskadepremien har over tid vært høyere enn erstatningsutbetalingene. Det har derfor blitt bygd opp betydelig naturskadekapital i selskapene. Ved utgangen av 2017 var naturskadekapitalen i selskapene beregnet til å være om lag 8,5 milliarder kroner. Naturskadekapitalen er ujevnt fordelt selskapene imellom. Selskaper som har vært medlem i poolen siden før 2000-tallet har typisk større andel av opparbeidet naturskadekapital enn dagens markedsandel skulle tilsi, mens selskaper som har kommet inn i det norske brannforsikringsmarkedet på et senere tidspunkt typisk har lavere andel av samlet naturskadekapital enn markedsandel.

2.2 Kritikk og evaluering (kapittel 4)

2.2.1 Kritikk av naturskadeforsikringsordningen som sådan

Flere sider ved naturskadeforsikringsordningen har vært gjenstand for kritikk de siste tiårene. Kritikken har vært todelt; det har både blitt rettet kritikk mot ordningen som sådan og mot organiseringen av Norsk Naturskadepool.

Når det gjelder ordningen som sådan, har det fra flere hold blitt stilt spørsmål ved om ordningen er hensiktsmessig innrettet med tanke på å begrense antallet naturskader, eller om ordningens innretning bidrar til flere naturskader som følge av manglende insentiver til skadeforebygging. Eksempelvis skriver Klimarisikoutvalget i sin rapport at solidaritetsprinsippet i ordningen ikke gir forsikringstakerne insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak.³ Manglende insentiver til forebygging vil ifølge Klimarisikoutvalget kunne føre til at tilpasningen til et klima med mer ekstremvær blir mer samfunnsøkonomisk kostbar enn nødvendig. Overfor utvalget har også representanter for forsikringsselskapene pekt på at ordningen gir begrensede insentiver til skadeforebyggende tiltak, at ordningen er til hinder for reell konkurranse i markedet for naturskadeforsikring, og at innretningen kan bidra til økte skadekostnader og gi høyere premier.

Kritikken mot ordningen som sådan, herunder kritikk om manglende insentiver til forebygging, retter etter utvalgets vurdering seg mot sider ved ordningen som følger av de grunnleggende prinsippene for ordningen. Utvalget har derfor ikke sett det som naturlig å ta stilling til denne kritikken, ettersom utvalget anser dette for å ligge utenfor dets mandat.

2.2.2 Kritikk og evaluering av organiseringen av Norsk Naturskadepool

2.2.2.1 Tidligere evalueringer av organiseringen av poolen

Det har også blitt reist kritikk mot manglende oversikt over, og åpenhet om, de økonomiske forholdene i Norsk Naturskadepool. Som følge av kritikken som har blitt reist har det blitt gjennomført evalueringer og arbeid med sikte på å få bedre oversikt over økonomien i ordningen. Allerede i 1994 tok poolen selv initiativ til å få bedre oversikt over økonomien i ordningen og varslet Justisdepartementet om at de ville utarbeide retningslinjer for et totalregnskap for poolen. Arbeidet strandet i 1997. Et internt utvalg i forsikringsnæringen la i 2006 frem et illustrasjonsregnskap og forslag til nye prinsipper for avsetninger. Utredningen ble oversendt Finansdepartementet (FIN) i 2007 som samme år ba om Kredittilsynets (nå Finanstilsynet) vurdering av poolens forslag til illustrasjonsregnskap.

³NOU 2018: 17 Klimarisiko og Norsk økonomi.

Kredittilsynets vurdering i 2008 var at illustrasjonsregnskapet ikke ga et rimelig bilde av de økonomiske sidene ved ordningen. Kredittilsynet foreslo overfor FIN at det burde nedsettes en arbeidsgruppe for å gjennomgå ordningen. På anmodning fra FIN oppnevnte Finanstilsynet⁴ i februar 2010 en arbeidsgruppe for å utrede totalregnskap for ordningen. Arbeidsgruppen fikk blant annet i oppgave å fastsette saldo for samlede «naturskadefond»⁵ og hvordan fondene var fordelt mellom medlemmene og å analysere problemstillinger knyttet til eierskapet til fondet.

Arbeidsgruppens rapport ble overlevert i mars 2011. Arbeidsgruppen kom i rapporten med en rekke forslag, herunder at FIN burde pålegge poolen å utarbeide et totalregnskap for ordningen. Arbeidsgruppen skrev i sin rapport at arbeidet hadde vist at ordningen inneholder «en rekke uoversiktlige og uhensiktsmessige elementer» og trakk blant annet fram at instruksens legger til rette for en betydelig fondsoppbygging og at det gitt de gjeldende rammebetingelsene er umulig å etablere et fullstendig totalregnskap. Arbeidsgruppen mente derfor at det burde nedsettes et nytt utvalg for å se på naturskadeforsikring i Norge med nye øyne. Arbeidsgrupperapporten har ikke vært på høring.

I forbindelse med sitt arbeid sendte arbeidsgruppen en henvendelse til Justis- og politidepartementet (JD) med spørsmål om anvendelsen av avkastningen på selskapenes naturskadefond, og om et medlemsselskap i poolen kan kreve at hele eller deler av erstatningene som selskapet er ansvarlig for dekkes ved bidrag fra ett eller flere andre medlemsselskaper. På bakgrunn av korrespondansen mellom arbeidsgruppen og JD sendte Finanstilsynet i januar 2011 et brev til FIN, hvor de skriver at den aktuelle problemstillingen etter deres vurdering dreier seg om hvordan utjevningsmekanismene som ligger i ordningen skal forstås og praktiseres i situasjoner der de samlede naturskader i ett eller flere etterfølgende år overstiger de samlede premiene.

I brevet viste Finanstilsynet til at en nedbygging av fondet kan gjennomføres ved at naturskadepremien i en periode bevisst settes så lavt at det må forventes at periodens samlede naturskadeerstatninger vil komme til å overstige periodens samlede premier. Slik instruksens har blitt praktisert, ville selskaper med små naturskadefond måtte dekke underskuddet med annen egenkapital, noe som ifølge tilsynet ville være konkurransevridende til fordel for selskaper som har vært medlemmer av poolen i lang tid. Finanstilsynet skisserer i brevet at en mulig løsning kan være å presisere at det akkumulerte naturskadefondet i det enkelte selskap som er medlem av poolen som hovedregel aldri skal kunne bli negativt, kombinert med regler for hvordan underdekningen i et selskap skal dekkes av poolen gjennom innkalling av bidrag fra øvrige selskaper. Finanstilsynet mente det ville være ønskelig å få avklart om en slik presisering ville være dekket av instruksens ut fra ordlyd og formål. JD kom i brev til FIN i mars 2011 med sin vurdering av problemstillingen tilsynet hadde reist. JDs vurdering var at naturskadefondet i et selskap etter instruksens skal benyttes til å dekke *selskapets* fremtidige forpliktelser ved utlikning av erstatningene og at det vil være i strid med forskriften å kreve at fondet skal benyttes til å dekke andre selskapers tap i ordningen.

På bakgrunn av JDs brev, ba FIN Finanstilsynet om å vurdere om det var grunnlag for å se nærmere på formålet og utformingen av utjevningsmekanismene i ordningen. Tilsynets vurdering i november 2011 var at fondene vokste i en takt og til størrelser som neppe hadde vært påtenkt av lovgiver. Dette kunne tilsi en viss nedbygging i form av premienedsettelse, blant annet av hensyn til forsikringstakerne som over lengre tid kunne sies å ha betalt en for høy premie. Tilsynet støttet i

⁴Kredittilsynet endret navn til Finanstilsynet 21. desember 2009.

⁵En forskriftsendring i 2016 endret terminologien i instruksens fra «naturskadefond» til «naturskadekapital», for å reflektere at det ikke eksisterer ett samlet «fond» som er adskilt fra forsikringsselskapenes øvrige egenkapital.

brevet forslaget til arbeidsgruppen som utredet totalregnskap om at det burde settes ned et nytt utvalg med mandat om å vurdere hele ordningen.

2.2.2.2 Forsikringskundes syn på organiseringen av Norsk Naturskadepool

Representanter for forsikringskundene har kritisert sider ved ordningen. Bakgrunnen for at poolen i 1994 tok initiativ for å utarbeide retningslinjer for et totalregnskap for poolen, var at NHO hadde reist kritikk mot manglende innsyn i ordningen og premiefastsettelsen. Problemstillingene arbeidsgruppen og Finanstilsynet reiste i 2011, har senere blitt reflektert i kritikk mot organiseringen av ordningen som har kommet fra andre hold. I 2012 rettet NHO og LO kritikk mot ordningen og pekte på behovet for innsyn, herunder i hvilken avkastning selskapene har hatt på naturskadekapitalen. NHO rettet på nytt kritikk mot organiseringen av ordningen og oppbyggingen av fond i 2015.

2.2.2.3 Forsikringsselskaperes syn på organiseringen av Norsk Naturskadepool

Også innad i forsikringsnæringen har det blitt rettet kritikk mot organiseringen av ordningen. Overfor utvalget har Fairfondgruppen⁶ hevdet at ordningen er en konkurranseulempe for nye selskaper og selskaper i vekst, jf. Finanstilsynets vurdering av utjevningsmekanismene. Fairfondgruppen mener også at det er en fordel for de etablerte selskapene at naturskadekapitalen er godkjent som solvenskapital og at de har kunnet inntektsføre investeringsavkastningen på kapitalen.

Majoriteten⁷ av selskapene har overfor utvalget også gitt uttrykk for at de har innvendinger mot organiseringen av ordningen, og at de mener at ordningen burde justeres i retning av ordinær forsikring. Majoriteten har også vist til at naturskaderegnskapet ikke er et reelt regnskap siden det ikke tar hensyn til alle kostnader og inntekter, og derfor ikke gir et godt bilde av økonomien i ordningen. Selskapene har trukket frem at selskapenes kapitalkostnader ikke er hensyntatt i regnskapet, og har hevdet at dersom man tar hensyn til kapitalkostnadene selskapene har hatt ved å stille risikokapital til rådighet for ordningen, har selskapene ikke hatt overskudd på ordningen. Dersom man hadde tatt hensyn til kapitalkostnadene ville det derfor heller ikke ha blitt bygget opp så mye naturskadekapital i selskapene. Majoriteten har overfor utvalget gitt uttrykk for at de mener utjevningsmekanismene i ordningen er til fordel for nye selskaper, ettersom de drar fordel av stabiliteten skadeutligningen gir på et risikoområde forbundet med betydelig volatilitet. Videre mener majoriteten av selskapene at de mindre selskapene drar nytte av at de større selskapene stiller ressurser til rådighet for poolens ulike utvalg. At medlemmene har ulik naturskadekapital i forhold til markedsandel skyldes ifølge majoriteten tilfeldigheter ved det historiske omfanget av naturskader.

2.2.2.4 Utvalgets vurdering

Utvalgets arbeid og tidligere evalueringer har vist at det er vanskelig å få oversikt over, og tilstrekkelig innsyn i, de økonomiske sidene ved ordningen. Etter instruksjonen skal premiesatsen over tid fastsettes under hensyn til at den samlede premien over tid skal svare til medlemmenes skadebeløp og poolens og selskapenes administrasjonskostnader. Over tid har premieinntektene vært større enn kostnadene, og selskapene har derfor kunnet avsette betydelig naturskadekapital i sine regnskaper. Dette tilsier etter *flertallets* vurdering at premiene kundene har betalt har vært for

⁶Se punkt 1.3.

⁷Se punkt 1.3.

høye over tid. Selskapene har også kunnet inntektsføre finansavkastningen på avsatt naturskadekapital.

Premiesettingen synes den senere tid å ha vært mer i tråd med instruksen. Naturskadekapitalen i selskapene er etter *flertallets* vurdering likevel større enn nødvendig ut fra de vurderinger Finanstilsynet har gjort om behovet for kapital. I lys av problemene ved innretningen av ordningen som har blitt identifisert i tidligere evalueringer og gjennom utvalgets arbeid, mener *flertallet* at det er nødvendig å gjøre endringer i organiseringen av ordningen med sikte på en mer transparent ordning som er robust over tid.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.1.

2.3 Om eierskapet til naturskadekapitalen (kapittel 5)

Et sentralt spørsmål ved tidligere evalueringer av naturskadeforsikringsordningen har vært eierskapet til naturskadekapitalen i selskapene. Først ved forskrift av 16. februar 2016 ble det nedfelt i instruksen at naturskadekapitalen tilhører selskapet. Dette var en av flere presiseringer som kom inn i instruksen for å klargjøre naturskadekapitalens stilling i relasjon til kapitalkravene i Solvens II-direktivet.⁸ Regnskapsmessig har naturskadekapital vært klassifisert som egenkapital siden april 2008.⁹

Til tross for den regnskapsmessige klassifikasjonen, har enkelte aktører vært uenige om eierskapet til og disponeringen av naturskadekapitalen. Arbeidsgruppen som i 2010 utredet totalregnskap for ordningen ba i forbindelse med sitt arbeid JD om å gi en klargjøring av eierskapet til naturskadekapitalen. Departementet svarte at det ikke er regler i naturskadeforsikringsloven eller instruksen som forhindrer forsikringsselskapene fra å inntektsføre avkastningen knyttet til deres naturskadekapital i det ordinære driftsregnskapet. JD avkreftet også at et medlem kunne kreve bidrag fra et annet medlems naturskadekapital. JD har også senere gjentatt at en praksis der selskaper med mye naturskadekapital må dekke tap for selskaper med mindre kapital, ikke vil være i samsvar med formålet bak poolordningen.

Finanstilsynet har gitt uttrykk for at det burde åpnes for innkalling av bidrag fra selskaper med opparbeidet naturskadekapital, der et annet medlems kapital ikke er tilstrekkelig til å dekke medlemmets andel av erstatningskostnadene. Norsk Naturskadepool har på sin side ment at det enkelte selskap eier naturskadekapitalen, og at styret ikke har mulighet til å foreslå en ny modell for utligning som skissert.

Utvalget legger til grunn at opparbeidet naturskadekapital tilhører vedkommende selskap. Det er utvalgets syn at opparbeidet naturskadekapital ikke kan anvendes til å dekke andre selskapers forpliktelser. Når utvalget har vurdert hvordan en fremtidig ordning bør se ut, har utgangspunktet vært at naturskadekapitalen er å anse som bundet egenkapital i selskapene. Ved vurderingen av hvilket vern naturskadekapitalen har, mener likevel utvalget at man må se hen til bindingene som ligger på denne kapitalen. Selskapene har ikke noen berettiget forventning om å disponere denne kapitalen på lik linje med sin frie egenkapital, og dette virker inn på utvalgets handlingsrom.

⁸Direktiv 2009/13/EF.

⁹Etter gjeldende årsregnskapsforskrift er avsetning til naturskadekapital klassifisert som opptjent egenkapital, jf. Forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsforetak § 3-2.

2.4 Alternative modeller for en nyordning (kapittel 6)

Når utvalget har vurdert alternative ordninger for fremtiden, har siktemålet vært at den nye ordningen skal være transparent, at naturskadekapitalen og forsikringstakernes fremtidige innbetalinger skal anvendes i tråd med formålet, at det skal være likeverdig konkurranse mellom forsikringsselskapene og at ordningen må være robust. Det følger av mandatet at utvalget skal «se hen til behovene til forsikringsnæringen (store og små, nye og gamle forsikringsselskaper) [og] forsikringstakersiden». Utvalget har bestrebet seg på å finne en løsning som ivaretar alle disse gruppene, men det er visse interessenmotsetninger gruppene imellom.

Utvalget har diskutert tre ulike modeller for en fremtidig nyordning. Flere trekk går igjen på tvers av de tre modellene. Åpenhet og transparens står sentralt i alle modellene, og de har også til felles et ønske om å sikre økt legitimitet gjennom en bredere styresammensetning. De tre modellene kan på mange måter plasseres langs en glideskala. *Modell 1* gir en større rolle til forsikringsselskapene og fjerner oppbyggingen av naturskadekapital. I *modell 3* får poolen en større rolle, det bygges opp et felles fond og den oppbygde naturskadekapitalen brukes på en mer aktiv måte. *Modell 2* ligger et sted mellom de andre to modellene. Modellene er nærmere beskrevet i punkt 6.2. Utvalget har diskutert de ulike elementene i hver ordning, og disse er drøftet enkeltvis i punkt 2.5 og kapittel 7.

Utvalgets flertall støtter modell 2. Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets syn, se punkt 15.2.

2.5 Grunnleggende spørsmål for en nyordning (kapittel 7)

2.5.1 Avsetning til naturskadekapital

Et grunnleggende spørsmål for en nyordning er om ordningen med avsetning til naturskadekapital skal videreføres, og i så fall om naturskadekapitalen bør avsettes i det enkelte selskap eller i et felles fond i poolen. I dag avsettes naturskadekapitalen i det enkelte selskap, men kapitalen skal utelukkende anvendes til å dekke fremtidige naturskader. For å sikre at selskapenes naturskadekapital ikke øker ytterligere i fremtiden, bør en etter utvalgets vurdering gå bort fra løsningen hvor det skjer en avsetning av naturskadekapital i det enkelte selskap. Dette kan gjøres ved å gå helt bort fra ordningen med avsetning av naturskadekapital, alternativt ved å sørge for at avsetning til naturskadekapital skjer i poolen.

Hvis ordningen med naturskadekapital fullt ut avvikles, vil et fremtidig overskudd i enkeltår tilfalle selskapene og behandles som fri egenkapital. Motsatt vil et underskudd i ordningen måtte belastes selskapets egenkapital. En slik ordning vil fjerne den kapitalbindingen som i dag ligger i rubriseringen av naturskadekapitalen som bundet egenkapital. Med en modell som skissert, vil naturskadeforsikringen bevege seg mer i retning av å være et alminnelig forsikringsprodukt, selv om det fremdeles vil være sentrale forskjeller fordi en bevarer solidaritetsprinsippet i ordningen. En løsning hvor kapitalen for fremtiden avsettes i et felles fond, forvaltet av poolen, vil innebære økte kostnader til administrasjon av ordningen, men løsningen har likevel en rekke fordeler. Et overskudd i enkeltår vil overføres til poolen, og vil kunne komme kundene til gode i form av reduserte premier i fremtiden, og videre vil avkastningen legges til fondet, heller enn å inngå i selskapets alminnelige finansavkastning. Når det bygges opp et felles fond i poolen vil alle medlemsselskaper på sikt kunne trekke på fondets midler hvis ordningen går i minus enkelte år.

Utvalgets flertall foreslår at naturskadekapitalen i fremtiden settes av i et felles fond som forvaltes av Norsk Naturskadepool. Forsikringsselskapene vil kunne benytte kapitalen som ligger i poolen som en risikoreduserende effekt i beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.3.

2.5.2 Skal selskapene eller poolen stå risikoen?

I en nyordning er et viktig spørsmål om selskapene eller poolen skal stå den økonomiske risikoen knyttet til erstatning av naturskader. I dag er det selskapene som står risikoen, ved at de må dekke sin andel av årets underskudd ved bruk av egenkapital.

I nyordningen utvalgets flertall går inn for, vil alle selskaper på sikt kunne trekke på fondets midler i underskuddsår. Mens et nytt fond er i oppbyggingsfasen, løper selskapene en reell risiko for å måtte benytte egenkapital til å dekke sine andeler av et underskudd i ordningen. Når fondet har nådd en akseptabel størrelse vil dette stort sett være tilstrekkelig til å dekke det beløpet ordningen står i risiko, og risikoen selskapene må stå er derfor liten. Likevel kan det ikke utelukkes at selskapene kan bli ansvarlige overfor kundene hvis fondet i poolen er brukt opp. Selskapene bærer således *restrisikoen* forbundet med ordningen.

Alternativet til å la selskapene bære restrisikoen, er å legge opp til en ordning hvor risikoen bæres av poolen. Spørsmålet blir da hvordan utbetaling til forsikringskundene skal sikres dersom fondet og gjenforsikringen ikke er tilstrekkelig. I teorien kunne en tenke seg at underskuddet ble dekket ved å låne penger, men en slik løsning kan være vanskelig å gjennomføre innenfor rammene av Solvens II. Utvalget anser det uansett som hensiktsmessig å la selskapene stå risikoen ved ordningen, ettersom naturskadeforsikringen utgjør en integrert del av brannforsikringen, og inngår som et element i en pakke.

Utvalget foreslår at selskapene skal bære risikoen for naturskader i den nye ordningen. Når det felles fondet i poolen har nådd en akseptabel størrelse, antas risikoen for selskapene å være liten.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal har en tilføyelse, se punkt 15.4.

2.5.3 Hvor mye naturskadekapital bør settes av i fondet?

Formålet med fondet som bygges opp i poolen er å dekke et underskudd i ordningen i enkeltår. For å fastsette nivået på fondet i en fremtidig ordning, er det nødvendig å beregne behovet for risikokapital. Utvalget har sett det som naturlig å fastsette størrelsen på risikokapitalen på om lag samme måte som kravene til solvenskapital fastsettes, ved å se hen til solvenskapitalkravet for skadeforsikringsselskaper etter Solvens II-regelverket.

En slik beregning gir et behov for et fond i størrelsesorden 4 milliarder kroner.

Forsikringsselskaper vil i praksis ofte ha en kapitalbase som er høyere enn det som følger av solvensregelverket. Slik utvalget ser det, er det ikke nødvendig at poolen opererer med en slik «buffer». Det beregnede kravet skal forstås som et målnivå som det faktiske fondet kan avvike fra i kortere perioder. Dersom fondet faller under det beregnede nivået som følge av én eller flere naturskadehendelser, skal det gjenoppbygges over tid.

Utvalgets flertall mener at et fond i poolen på 4 milliarder kroner er et hensiktsmessig mål for fondet slik risikobildet ser ut nå, men at dette beløpet må vurderes med jevne mellomrom.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.5.

2.5.4 Hvordan skal eksisterende naturskadekapital behandles?

Utvalget har vurdert hvorvidt en nyordning bør være rent fremoverskuende, og se bort fra den naturskadekapitalen som i dag ligger i selskapene. En slik ordning vil innebære at det settes en strek ved tidspunktet nyordningen trer i kraft, og at den historiske naturskadekapitalen får stå urørt. Slik utvalgets flertall ser det, vil en slik løsning være vanskelig å forene med ordningens formål. Naturskadekapitalen har bygget seg opp som et resultat av at premiene historisk sett har vært høyere enn skadeutbetalingerne og utgiftene forbundet med ordningen. Ved å bruke noe av denne

kapitalen i ny ordning, kan man unngå at kundene må betale for nyordningen i form av økte premier. *Utvalgets flertall* går derfor inn for at en nyordning bør åpne for å trekke på noe av den naturskadekapitalen som ligger i selskapene.

2.5.4.1 Bruk av selskapenes naturskadekapital til å dekke medlemselskapets egne forpliktelser i en overgangsfase

I en nyordning kan en ta hensyn til naturskadekapitalen som ligger i selskapene, ved å kreve at selskaper med opparbeidet naturskadekapital trekker på denne ved underskudd i ordningen. En slik løsning innebærer at kapitalen brukes i tråd med sitt formål, jf. instruksens § 11 fjerde ledd siste punktum. Løsningen vil også gjøre fondet i poolen mindre utsatt, ved at færre selskaper vil belaste fondet ved et underskudd i ordningen. *Utvalgets flertall* har bestrebet seg på å finne en løsning som ivaretar ikke bare hensynet til kundene og selskaper uten naturskadekapital, men også selskaper med historisk opparbeidet naturskadekapital. *Utvalgets flertall* ser det som ønskelig å behandle alle medlemmene likt på sikt, og foreslår derfor at ovennevnte løsning skal gjelde i en overgangsperiode, slik at alle selskaper på sikt skal kunne trekke på fondet i poolen.

Utvalgets flertall går inn for å la overgangsperioden gjelde frem til poolens naturskadekapital har nådd et nivå på 4 milliarder kroner. Selv om fondet har nådd 4 milliarder kroner har man likevel ingen garanti for at dette nivået opprettholdes over tid. For å gjøre ordningen mest mulig robust, foreslår *utvalgets flertall* at selskaper med naturskadekapital skal måtte trekke på denne hvis poolens naturskadekapital faller under 3 milliarder kroner de første ti år ordningen er i kraft. Når kapitalen igjen er bygget opp til 4 milliarder kroner, skal den permanente ordningen igjen gjelde.

Ved utløpet av overgangsordningen går utvalget inn for at en eventuell gjenværende naturskadekapital i selskapene forblir bundet egenkapital. En løsning hvor naturskadekapitalen omdannes til fri egenkapital vil ikke vil være i tråd med formålet om at kapitalen skal dekke fremtidige naturskader. Det er ikke mulig å overskue hvordan fremtiden vil arte seg og det kan tenkes at en må se på regelverket på nytt. Her kan selskapenes naturskadekapital gi et handlingsrom som vil gå tapt hvis naturskadekapitalen har blitt omgjort til fri egenkapital.

Utvalget har vurdert forslaget opp mot Grunnloven § 97, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1) og EØS-avtalens statsstøtteregler, og konkludert med at forslaget ligger innenfor de skrankene som oppstilles der.

Utvalgets flertall foreslår at alle selskaper på sikt skal få dekket sitt underskudd ved å trekke på det felles fondet i poolen, men at selskaper med naturskadekapital skal dekke sin del av årets underskudd i en overgangsperiode. Overgangsperioden opphører i utgangspunktet når fondet har nådd 4 milliarder kroner. Skulle fondet i løpet av de første ti årene ordningen er i kraft reduseres til under 3 milliarder, etter først å ha nådd 4 milliarder kroner, foreslår *utvalgets flertall* at selskaper med naturskadekapital skal dekke sin andel av underskuddet.

Utvalgets flertall går inn for å la gjenværende naturskadekapital i selskapene forbli bundet egenkapital på selskapenes hånd ved utløpet av overgangsordningen.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlem Mildal, støtter hovedtrekkene i forslaget til *utvalgets flertall*, men støtter ikke regelen for når overgangsperioden skal opphøre, se nærmere punkt 7.4.2.5.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.6.

2.5.4.2 Avkastningen på historisk opparbeidet naturskadekapital

I en nyordning kan en tenke seg ulike løsninger for avkastningen på historisk opparbeidet naturskadekapital. Utvalget ser det ikke som et aktuelt alternativ å la avkastningen gå inn i det felles fondet som administreres av poolen, ettersom en slik løsning kan tenkes å komme i konflikt med Grunnloven § 105. Det er intet til hinder for å legge avkastningen til naturskadekapitalen i

selskapene eller å anse avkastningen som betaling til selskapene for å administrere ordningen. Førstnevnte løsning vil likevel ikke innebære at kapitalen disponeres på en måte som kommer ordningen til gode. Sistnevnte løsning innebærer en videreføring av dagens ordning, hvor avkastningen naturskadekapitalen gir utgjør en form for godtgjørelse til selskapene.

Utvalget foreslår at avkastningen fra allerede opparbeidet naturskadekapital skal tilfalle forsikringsselskapene, og at denne kan inntektsføres i selskapenes ordinære driftsregnskap slik som i dag.

2.6 Premiefastsettelse (kapittel 8)

Av dagens instruks følger det at premiesatsen fastsettes av poolens styre under hensyn til at samlet premie over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader. Premien skal innkreves hos forsikringstakerne av selskapene, beregnet etter samme sats av brannforsikringssummen. Premiesatsen har variert mellom 0,25 og 0,07 promille av brannforsikringssummen, men har de senere år ligget konstant på 0,07 promille.

Utvalget har ingen samlet oversikt over resultatene for naturskedeforsikring i de årene ordningen har eksistert. Det er likevel relativt sikkert hva selskapene har avsatt til naturskadekapital i perioden 1980–2017. Naturskadekapitalen var på det høyeste (2010) oppe i nesten 10 milliarder kroner og utgjorde ved utgangen av 2017 om lag 8,5 milliarder kroner. Oppbyggingen av naturskadekapital tilsier at det «over tid» ikke har vært godt samsvar mellom instruksens angivelse av hvordan premiesatsen skal settes, og hvordan den faktisk har vært satt.

Fra og med 2005 har det vært vesentlig bedre samsvar mellom premiefastsettelse og resultat. Premiefastsettelsen har tatt utgangspunkt i en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning, der det er gjort et visst skjønnsmessig påslag. Når det gjelder påslaget er det utvalgets inntrykk at ønsket om å holde premien stabil over tid har vært en viktig faktor.

Premiefastsettelsen reiser to hovedspørsmål: Hvem skal forestå premiefastsettelsen og hvilke kriterier skal legges til grunn for den. Det første spørsmålet drøftes i avsnitt 2.9.4. Når det gjelder hvilke kriterier som skal legges til grunn, har utvalget vært opptatt av å fastlegge kriterier som gir større sikkerhet for at premieberegningen er «riktig» i forhold til de retningslinjer som den nåværende instruksen oppstiller, samtidig som det er størst mulig transparens rundt fastsettelsen.

Utvalget har tatt utgangspunkt i metoden for premiefastsettelse som har vært benyttet siden 2005, nemlig en risikorett premie etter en aktuariell beregning. I metoden inngår tidligere skadeutbetalinger til de sikrede (inkl. takstutgifter mv.) under ordningen og kostnader til den felles gjenforsikringen. Utvalget har i tillegg vurdert det som naturlig at poolens administrasjonskostnader og selskapenes skadeoppgjørskostnader også tas i betraktning som påslag ved premiefastsettelsen. Dette påslaget må kunne fastsettes som en fast sats, nemlig 0,003 promille.

De øvrige elementer utvalget har vurdert som aktuelle er selskapenes administrasjonskostnader, selskapenes avkastning/tap på beregnet differanse mellom deres premieinntekter og erstatningsutbetalinger gjennom året, og selskapenes kapitalkostnader knyttet til risikokapitalen de har stilt til disposisjon for ordningen. Etter en omfattende drøftelse, hvor også det forhold at flere av selskapene både har naturskadekapital og til dels betydelig avkastning på den er trukket inn, konkluderer utvalgets flertall med at disse elementene ikke skal vektlegges ved premiefastsettelsen. Utvalgets flertall viderefører i stedet dagens løsning, der selskaper som har naturskadekapital antas å bli kompensert for disse kostnadselementene gjennom avkastningen på denne kapitalen. For selskaper uten naturskadekapital antar utvalget at det forhold at de ved underskudd på naturskedeforsikringen kan trekke på poolens naturskadekapital, oppveier den ulempen som de påføres ved ikke å få dekket disse kostnadselementene.

I tillegg til de elementer som er behandlet ovenfor har utvalget også sett på og lagt vekt på tre ytterligere forhold: klimaendringer, stabilitet i premiefastsettelsen over tid og å sikre tilstrekkelig størrelse og stabilitet i poolens naturskadekapital. Samlet kan disse faktorene føre både til tillegg og fradrag ved premiefastsettelsen, selv om det i en oppbyggingsperiode for naturskadekapitalen først og fremst vil bli snakk om tillegg. Slike tillegg skal likevel ikke kunne utgjøre mer enn 0,01 promille.

Utvalgets flertall foreslår å forskriftsfeste at premiefastsettelsen skal ta utgangspunkt i en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning, basert på anerkjente metoder og prinsipper. Til en slik premie foreslår utvalgets flertall at det gjøres et tillegg som dekker poolens egne administrasjonskostnader og selskapenes skadeoppgjørskostnader. Dette tillegget settes til 0,003 promille av medlemmenes brannforsikringssummer.

Ut over dette foreslår utvalgets flertall at styret på skjønnsmessig grunnlag skal ta hensyn til fire særskilt angitte forhold: forventede risikoøkninger, først og fremst knyttet til klimaendringer; stabilitet i premiesettingen over tid; tilstrekkelig størrelse og stabilitet i poolens naturskadekapital over tid; andre relevante forhold etter styrets skjønn. Samlet må disse faktorene ikke som tillegg overstige en bestemt ramme, som utvalgets flertall som en normalregel har satt til 0,01 promille.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.7.

2.7 Utligning, avregning og naturskadekapital (kapittel 9)

I dag beregner poolen årlig et utligningsgrunnlag (fordelingsnøkkel) på bakgrunn av innmeldte brannforsikringssummer for hvert enkelt medlem. Gjennom året informerer selskapene poolen om skader, utbetalinger og avsetninger. Denne informasjonen og utligningsgrunnlaget danner grunnlaget for skadeavregning og utligning. Skadeavregningen skjer kvartalsvis, og medlemmene gjør opp skyldig og tilgodehavende beløp på bakgrunn av avregningene. Dersom den opptjente premien overstiger medlemmets relative andel av erstatningsutbetalingene etter utligning i poolen, og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen avsettes som særskilt naturskadekapital i selskapet.

Utvalget er ikke kjent med at det har vært utfordringer knyttet til avregning og utligning, eller at det har blitt reist kritikk mot denne siden av ordningen. Behovet for å videreføre avregning og utligning av kostnader selskapene imellom, avhenger av valg av modell for en ny ordning. Med en modell der det er poolen som står risikoen, faller behovet for avregning og utligning i utgangspunktet bort. Med modellen for ordningen utvalget foreslår er det medlemsselskapene som bærer risikoen. At selskapene bærer risikoen gjør at det etter utvalgets vurdering vil være behov for å videreføre et system med avregning og utligning også etter overgangsperiodens slutt, slik at et eventuelt underskudd etter at poolens kapital er brukt opp kan fordeles medlemmene imellom i tråd med deres respektive medlemsandeler. Dagens praksis ved avregning og utligning synes å fungere godt, og utvalget foreslår derfor at praksisen med skadeutligning mellom selskapene på kvartalsvis og årlig basis videreføres både i overgangsperioden og etter overgangsperiodens slutt.

Flertallets forslag om å legge om ordningen slik at naturskadekapital oppbygges i poolen i stedet for i selskapene som i dag innebærer at det må fastsettes nye bestemmelser om hvordan naturskadekapitalen skal håndteres. *Flertallet* foreslår at poolens styre skal fastsette et samlet naturskaderegnskap for poolen. Regnskapet skal baseres på en oppstilling for hver enkelt utestående skadeårgang og skal inneholde samlede premieinntekter på naturskadeforsikringen for samtlige medlemmer, medlemmenes avregnede erstatninger samt pådratte skadefastsettingskostnader, medlemmenes oppgjørskostnader, medlemmenes samlede skadeavsetninger, premiekostnader til, og eventuelle utbetalte erstatninger fra, gjenforsikring og

poolens administrasjonskostnader. Naturskaderegnskapet skal danne grunnlaget for oppbygging og bruk av poolens naturskadekapital.

Utvalget foreslår å videreføre dagens praksis om skadeutligning mellom selskapene på kvartalsvis og årlig basis. Utvalget foreslår videre å forskriftsfeste dagens praksis med at poolen sender en månedlig avregning til medlemmene, som kan benytte denne avregningen i sine regnskaper. Utvalget foreslår også å videreføre gjeldende praksis om at poolen dekker medlemmenes oppgjørskostnader.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.8.

2.8 Gjenforsikring (kapittel 10)

2.8.1 Felles eller selskapsindividuell gjenforsikring?

I dag er det poolen som ivaretar gjenforsikringsdekningen, men en rekke selskaper har tatt til orde for å la det være opp til hvert medlem å tegne egen gjenforsikring. Selskapsindividuell gjenforsikring har den fordel at gjenforsikringen kan tilpasses behovet i det enkelte selskap, og speile selskapets risikoevne- og vilje.

Slik situasjonen er i dag har ikke Norsk Naturskadepool noen risiko de kan gjenforsikre, og det er derfor naturlig å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å la poolen tegne gjenforsikring på vegne av medlemmene. Dette vil bli annerledes med den ordningen utvalgets flertall går inn for. Risikoen som påhviler selskapene vil være lavere enn i dagens ordning, og i tillegg til å beskytte selskapenes egenkapital, vil gjenforsikringen også skjerme det felles fondet i poolen.

Med den nyordning flertallet foreslår, vil ikke selskapenes egenkapital være like utsatt som i dag. Under den permanente ordningen, vil selskapene få dekket sitt underskudd av det felles fondet i poolen, i den utstrekning det finnes tilstrekkelige midler.¹⁰ Hvis fondet er på ønsket nivå, estimert til 4 milliarder kroner, vil selskapenes egenkapital ved en enkelt skadehendelse bare være utsatt hvis erstatningsomfanget overstiger dette beløpet. Risikoen er større under overgangsordningen.

Under nyordningen vil gjenforsikringsordningen ikke bare avlaste risikoen hos selskapene, men vil også skjerme fondet i poolen. Risikoen for at gjenforsikringen vil bli aktuell er størst i det lavere segmentet, og i slike tilfeller vil det nettopp være kapitalen i poolen som beskyttes ved gjenforsikring. Slik utvalgets flertall ser det, vil det under nyordningen være naturlig at poolen tegner gjenforsikring. Poolen står ansvarlig for å forvalte og ivareta det felles fondet, og er dermed best plassert til å vurdere behovet for gjenforsikring. Den gjenforsikring som tegnes av poolen kan benyttes som en risikoreduserende effekt i selskapenes beregning av solvenskapital for naturkatastroferisiko.

Dagens gjenforsikringsprogram dekker samlede erstatningsbeløp mellom 1,5 milliarder og 16 milliarder kroner per skadehendelse. Hvis programmet videreføres, vil selskapene fremdeles bære risikoen for enkelthendelser med skader under 1,5 milliarder kroner. Selskapene står fritt til å tegne gjenforsikring for denne risikoen.

Utvalgets flertall foreslår at poolen forestår innkjøp av gjenforsikring for dekning av naturskader omfattet av ordningen. Kostnadene ved gjenforsikringsprogrammet fordeles blant medlemsselskapene ut fra fordelingsnøkkelen per 1. juli i skadeåret.

¹⁰Kapitalen som ligger i poolen vil også utgjøre en risikoreduserende effekt i beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko, se nærmere punkt 7.1.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.9.

2.8.2 Skal medlemsselskaper kunne opptre som gjenforsikrere?

Enkelte medlemsselskaper opptre i dag også som gjenforsikrere av risiko. Poolens reassuranseprinsipper stiller krav til gjenforsikrere, herunder at det kun er anerkjente selskaper med tilfredsstillende rating som kan være gjenforsikrere. Prinsippene regulerer også diversifisering for å spre kredittrisikoen. Medlemmer har rett til å være reassurandør med en andel begrenset oppad til medlemmets markedsandel i poolen.

Det er kun et fåtall av medlemmene som har tilfredsstillende rating, og som dermed kan opptre som gjenforsikrere av risiko. Enkelte av de øvrige medlemmene synes å være ukomfortable med å ha en konkurrent i markedet som sin gjenforsikrer. Utvalget ønsker likevel ikke å avskjære en slik adgang. Medlemmene har god kjennskap til det norske markedet, og kan bidra til økt konkurranse i forbindelse med plassering av gjenforsikringsprogrammet. Utvalget mener at medlemsselskaper også i fremtiden bør kunne være reassurandører, men at man må sørge for rutiner som sikrer tilstrekkelig risikospredning, fri konkurranse, habilitet og nøytral vurdering av tilbudene.

Utvalget bemerker at poolen må sikre seg mot risiko som følge av høy samlet eksponering på en eller flere motparter (konsentrasjonsrisiko). Utvalget antar at poolen i samarbeid med megler vil tegne et gjenforsikringsprogram som sørger for en tilstrekkelig spredning av risiko, og ser ikke behov for å innta nærmere regler om dette i forskriften.

Det fremgår av reassuranseprinsippene at prisen på programmet skal være i tråd med markedspris. Utvalget mener det er viktig å påse at medlemsselskaper ikke får noen særlige fordeler i gjenforsikringsprogrammet, og mener det bør fremgå av forskriften at medlemsselskapene konkurrerer på lik linje med øvrige gjenforsikrere. For å sikre armlengdes avstand mellom gjenforsikringsutvalget og selskapene som opptre som gjenforsikrere, foreslår utvalget at selskapene som opptre som gjenforsikrere ikke skal være representert i gjenforsikringsutvalget.

Utvalget foreslår at medlemsselskaper fremdeles skal kunne stå som gjenforsikrere. Disse selskapene må konkurrere på like vilkår som andre tilbydere. Medlemsselskaper som står som gjenforsikrere skal ikke kunne være representert i gjenforsikringsutvalget.

2.9 Organisasjon og forholdet til offentligheten (kapittel 11)

2.9.1 Poolen som eget rettssubjekt

Hverken naturskadeforsikringsloven eller instruksene inneholder i dag regler som fastsetter Norsk Naturskadepools rettslige karakter. Poolen må etter utvalgets vurdering oppfattes som et rettssubjekt *sui generis*. Poolen får enkelte nye oppgaver ved den ordningen utvalget legger opp til, men vil ikke fundamentalt skifte karakter.

Utvalget foreslår å fastslå Norsk Naturskadepools rettslige karakter og formål i forskriften.

2.9.2 Medlemskap i Norsk Naturskadepool

Reglene om medlemskap synes ikke å ha skapt problemer.

Utvalget går inn for å videreføre dagens regler om medlemskap i poolen, men å utdype og klargjøre dem på enkelte punkter.

2.9.3 Årsmøtet

Reglene om årsmøte har fungert greit og ikke skapt spesielle problemer. Utvalget har vurdert om det er behov for et eget årsmøte, eller om de oppgaver årsmøtet har utøvet kan overlates til et bredt sammensatt styre, men er kommet til at det fortsatt er hensiktsmessig med et årsmøte bestående av medlemmene. Utvalget har også drøftet om forsikringskundene bør ha en formell rolle i årsmøtet, og hvordan man kan sikre at kundenes innflytelse i styret i sentrale spørsmål ikke blir tilsidesatt ved vedtak i årsmøtet. Etter utvalgets vurdering er det viktigste at forsikringstakerne er godt representert i styret (se avsnitt 2.9.4), og at årsmøtet har begrenset eller ingen innflytelse på vedtak fra styret i sentrale anliggender.

Utvalget foreslår at årsmøtet som i dag bare skal bestå av poolens medlemmer og at årsmøtet som utgangspunkt skal ha den øverste formelle myndigheten i poolen. Utvalget foreslår samtidig at styrets vedtak i visse sentrale spørsmål skal være bindende for årsmøtet. For å sikre styreinnflytelse for forsikringskundene og for medlemmer med lav medlemsandel i poolen, foreslår utvalget også at det legges visse føringer og begrensninger på årsmøtet når det gjelder valg av styremedlemmer. Utvalget foreslår at både styret og en fjerdedel av medlemmene gis mulighet til å kreve et ekstraordinært årsmøte.

2.9.4 Styret

Etter utvalgets vurdering vil styret være det viktigste organet dersom man ønsker å gi forsikringskundene og medlemmer med lav medlemsandel i poolen styrket innflytelse i poolen.

Antallet styremedlemmer må kunne reduseres fra åtte til seks medlemmer, uten at det vil gå på bekostning av styrets arbeid og legitimitet hos medlemmene. Utvalget har sett det som viktig at styrets basis utvides og styrkes i forhold til det som er dagens situasjon. Det er nødvendig å sikre kundene representasjon i styret gjennom to styremedlemmer, som utpekes direkte av representanter for forsikringskundene, henholdsvis Forbrukerrådet og NHO.

Medlemmene med lav medlemsandel er godt representert i dagens styre. Utvalget foreslår at ett medlem av styret alltid skal velges fra disse medlemmene av poolen, etter innstilling fra og i samråd mellom dem.

Når det gjelder styrets oppgaver, mener utvalget det er naturlig å videreføre oppgavene som styret allerede har. Samtidig medfører utvalgets forslag om omlegging av ordningen nye oppgaver for styret, herunder forvaltning av poolens naturskadekapital. Daglig leder må kunne forestå mye av dag til dag-beslutningene med grunnlag i en egen forvaltningsinstruks fastsatt av styret.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at endringen i styresammensetningen ikke er til hinder for at styret kan komme frem til hensiktsmessige og effektive løsninger i løpet av en rimelig tidsramme. Utvalget har søkt å finne en balanse både når det gjelder krav til styrets beslutningsdyktighet og til tilslutning til sentrale avgjørelser. Skal styret være beslutningsdyktig må minst ett styremedlem som representerer kundene være til stede. For sentrale avgjørelser som premierater, gjenforsikring og retningslinjer for forvaltningen av naturskadekapitalen må minst ett slikt styremedlem ha stemt for beslutningen.

Dagens styreinstruks fastslår at styret «skal søke å oppnå konsensus i alle saker som behandles og kun unntaksvis gjøre avstemming ved beslutninger». Utvalget mener at dette er en god retningslinje for hvordan arbeidet i styret også bør foregå i fremtiden. For å sikre at styreposisjoner og andre posisjoner i poolen ikke utnyttes på utilbørlig måte, foreslår utvalget en generell regel om «misbruk av posisjon» i regelverket.

Utvalget foreslår regler som sikrer kundene og de mindre selskapene representasjon og innflytelse i styret. Utvalget foreslår i tillegg at styremedlemmene som representerer kundene skal ha

avgjørende innflytelse på enkelte sentrale spørsmål. Utvalget foreslår også bestemmelser som klargjør styrets oppgaver i forbindelse med nyordningen utvalget har lagt opp til. Utvalget går dessuten inn for at det skal være en generell regel om «misbruk av posisjon i poolen».

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering om at det foreligger behov for regler som sikrer visse styremedlemmer avgjørende innflytelse, se punkt 15.10.

2.9.5 Daglig leder

Dagens instruks fastslår at Finans Norge er forretningsfører for Norsk Naturskadepool. Utvalget mener det bør være en av styrets oppgaver å utpeke og føre tilsyn med daglig leder. Dagens regler om forretningsfører (daglig leder) er kortfattede, og utvalget har sett det som nødvendig å utpensle dem nærmere.

Utvalget foreslår regler som i noe større utstrekning enn i dag angir og detaljerer daglig leders oppgaver og forholdet til styret.

2.9.6 Skadeutvalg og andre utvalg

Instruksen har i dag regler om Skadeutvalget, men ikke regler for andre utvalg. Styret i poolen har imidlertid oppnevnt to andre utvalg: Reassuranseutvalget og Vilkårutvalget. Utvalgene synes å ha fungert godt, og det er etter utvalgets vurdering ikke nødvendig å gjøre vesentlige endringer i deres oppgaver.

Utvalgene har imidlertid en så viktig rolle i poolens virksomhet at de etter utvalgets vurdering må være sammensatt på en bredere måte enn i dag. Forsikringskundene må være representert i alle de utvalg som det gis regler for i forskriften eller som styret senere måtte oppnevne. Medlemmene med en lav medlemsandel i poolen må som i dag være representert i Skadeutvalget og Reassuranseutvalget. Ettersom naturskadekapital for fremtiden skal bygges opp i poolen, mener utvalget at det også vil være nødvendig med et eget Investeringsutvalg.

Utvalget foreslår at Skadeutvalget, Gjenforsikringsutvalget, Investeringsutvalget og Vilkårutvalget forskriftsfestes. Styret får samtidig hjemmel til å oppnevne ytterligere utvalg. I alle de nevnte utvalgene skal forsikringskundene være representert, mens medlemmene med lav medlemsandel i poolen sikres representasjon i Skadeutvalget og Gjenforsikringsutvalget.

2.9.7 Offentlighet og informasjon

Instruksen har i dag ikke regler om offentlighet rundt Norsk Naturskadepool. Etter utvalgets oppfatning er det viktig med størst mulig offentlighet omkring ordningen og om virksomheten til poolen. Tiltak for å sikre forsikringskundene deltagelse i styre og utvalg vil gi de som oppnevnes god forståelse av virksomheten. Allmenheten som sådan har imidlertid også behov for innsyn i virksomheten, og det bør forskriftsfestes at poolen i størst mulig utstrekning skal ha offentlighet om sin virksomhet. Spesielt gjelder dette poolens årsberetning og årsregnskap, det årlige naturskaderegnskapet og skadehåndboken. Utvalget vil videreføre dagens praksis der Skadeutvalget og daglig leder sørger for koordinert og nødvendig informasjon på møter mv. ved større naturhendelser med mange sikrede.

Utvalget foreslår å forskriftsfeste at virksomheten i poolen i størst mulig utstrekning skal være offentlig, med uttrykkelig angivelse av at dette særlig gjelder årsberetning, årsregnskap, naturskaderegnskap og skadehåndbok. Plikt til koordinert og nødvendig informasjon til sikrede ved større naturhendelser fastslås uttrykkelig.

2.10 Endringer i annet regelverk (kapittel 12)

Utvalget foreslår at det skjer en viss samordning og sanering av forskriftsverket knyttet til naturskadeforsikringsloven. I tillegg til en forskrift om Norsk Naturskadepool foreslås det en egen forskrift om naturskadeforsikring. Denne forskriften skal bestå av elementer fra den nåværende instruksen som først og fremst gjelder forholdet mellom selskapet og forsikringstaker/sikrede. I tillegg foreslås det at den nåværende forskriften om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring oppheves og at bestemmelsene der overføres til forskriften om naturskadeforsikring.

Forskriften om fastsetting og innkreving av avgift til Norsk naturskadepool foreslås opphevet og reglene der overføres til forskriften om Norsk naturskadepool.

2.11 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 13)

Flertallets forslag om å endre naturskadeforsikringsordningen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for skadeforsikringsselskapene som er medlem av Norsk Naturskadepool. De økonomiske konsekvensene for selskapene vil i stor grad avhenge av om selskapene i dag har avsetninger til naturskadekapital. Sammenlignet med dagens ordning vil selskaper med avsetninger til naturskadekapital med utvalgets forslag komme relativt dårligere ut enn selskaper uten naturskadekapital.

Flertallets forslag vil medføre økte administrasjonskostnader i Norsk Naturskadepool som følge av nye oppgaver knyttet til forvaltning av poolens kapital. De økonomiske og administrative konsekvensene for forsikringskundene antas å være begrensede, men kundene gis med forslaget større innflytelse over ordningen i form av styrerepresentasjon.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, se punkt 15.11.

3 Naturskadeforsikring i Norge – organisering i dag

3.1 Historikk

Helt siden 1920 har det vært mulighet for å tegne forsikring mot naturskade i Norge, da det ble åpnet for å tegne en begrenset naturskadeforsikring i Norges Brannkasse mot skader på bygning forårsaket av skred, oversvømmelse, flom, storm og stormflod.¹¹ I 1929 ble det opprettet et fond («Naturkatastrofefondet») som skulle yte begrenset erstatning ved naturkatastrofer. Fondet ble delvis finansiert av staten og delvis av berørte fylker og kommuner. I 1954 ble det fremmet et privat lovforslag om å etablere en offentlig gjensidig naturskadetrygd, med obligatorisk forsikring for private eiere av fast eiendom. Forslaget ble behandlet av Landbruksdepartementet. Departementet konkluderte i 1956 med at en slik trygd ikke ville la seg gjennomføre etter alminnelige forsikringsmessige prinsipper. Departementet ville ikke anbefale en frivillig eller tvungen naturskadeforsikringsordning, og gikk inn for å beholde det eksisterende fondet. En

¹¹Omtalen i punkt 3.1 er basert på Rikheim, Erling (1994) Naturskadeforsikring – Norsk Naturskadepool, *Nordisk forsikringstidskrift*, 1994(2), Bull, Hans Jacob og Nesdam, Anne-Karin (2017) Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid, *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 2017(3-4) og Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet 19.02.2010 for å utrede totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen (2011).

anbefaling om at det burde nedsettes et utvalg til nærmere bearbeidelse av saken fikk enstemmig støtte i Stortinget. Resultatet av dette arbeidet ble lov av 9. juni 1961 nr. 24 (om erstatning for naturskade m.v.) som bl.a. innebar at Statens Naturskadefond ble opprettet. Ordningen var behovsprøvd, noe som medførte at mange skadelidte selv måtte bære det økonomiske tapet som ulykkene forårsaket.

I 1971 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som fikk i mandat å vurdere omfanget og effektiviteten av den daværende erstatningsordningen og redegjøre for hvilke utvidelser som burde gjennomføres. Utvalget ble bedt om å se på i hvilken utstrekning dekning av skadene burde søkes løst gjennom forsikring. Utvalget la frem sin innstilling i 1973, hvor et flertall i utvalget gikk inn for en ordning med forsikringsdekning av naturskader.¹² Store deler av lovutvalgets anbefalinger ble fulgt opp i et lovforslag i 1979.¹³ I lovproposisjonen ble det foreslått at ting som er forsikret mot brannskade også skal være forsikret mot naturskade, dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring. Formålet med lovendringen var todelt. Dels skulle den som hadde lidt skade ved en naturulykke sikres bedre dekning enn vedkommende kunne få under den tidligere ordningen. Dels var det ønskelig med en privatisering av naturskadedekningen med henblikk på utgiftene til erstatning sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Loven ble vedtatt 8. juni 1979, hovedsakelig i tråd med proposisjonen, og trådte i kraft 1. januar 1980.

Ordningen som ble innført i 1979, ble hjemlet i forsikringsavtaleloven av 6. juni 1930 nr. 20. Denne loven ble opphevet ved forsikringsavtaleloven av 16. juni 1989 nr. 69. De relevante bestemmelsene ble da overført til en ny lov – naturskadeforsikringsloven.¹⁴ Loven har senere blitt endret flere ganger. Den statlige naturskadeerstatningsordningen ble opprettholdt ved innføringen av naturskadeforsikringsordningen, men ble tilpasset den private ordningen. Løsningen med to ordninger for erstatning for naturskader har blitt videreført i senere lovgivning, senest ved naturskadeerstatningsloven i 2014.¹⁵

Avgrensningen mellom den statlige erstatningsordningen for naturskade og den private forsikringsordningen har for det meste vært uendret siden 1980. Ett unntak er lovendringen i 2004 som innebar at ytterligere ansvar for naturskader ble overført fra erstatningsordningen til forsikringsordningen.¹⁶ Lovendringen innebar at dersom den forsikrede tingen er et bolighus eller fritidshus, omfatter naturskadeforsikringen nå også «hage, hageanlegg og gårdsplass», men begrenset til fem dekar, og slik at tilførselsvei innenfor området er dekket. Bakgrunnen for endringen var et ønske om innsparinger i den statlige erstatningsordningen. Ved samme lovvedtak ble stormskader på skog unntatt på generelt grunnlag fra erstatningsordningen, men uten at forsikringsordningen ble utvidet. Slike skader ble i stedet forutsatt dekket i sin helhet av alminnelig

¹²NOU 1974: 9 Erstatning for naturskader.

¹³Ot.prp. nr. 46 (1978–79) Om lov om endring i lov 9. juni 1961 nr. 24 om erstatning for naturskader m.v.

¹⁴Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring.

¹⁵Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader.

¹⁶Lov 17. september 2004 nr. 98 om endringer i lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven) og lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring.

forsikring. Naturskadeforsikringsordningen ble med virkning fra 1. januar 2018 utvidet til, med visse begrensninger, også å dekke tomteerstatning ved relokalisering av bolighus og fritidshus.¹⁷

3.2 Karakteristiske trekk

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd at ting i Norge som er forsikret mot brannskade, også er forsikret mot naturskade, dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring. Etter loven er det imidlertid en rekke ting som er uttrykkelig unntatt fra dekning under ordningen.¹⁸ Med naturskade forstås etter loven skade som direkte skyldes naturulykke, som skred¹⁹, storm²⁰, flom²¹, stormflo²², jordskjelv eller vulkanutbrudd. Det fremgår av forarbeidene at oppstillingen er ment å være uttømmende, og det samme er lagt til grunn av Høyesterett.²³ Andre typer naturskader, som for eksempel overvannskade ved særlig kraftig nedbør, er ikke dekket av naturskadeforsikringsordningen. Det finnes imidlertid en rekke forsikringsprodukter som dekker tap som følge av naturbegivenheter som faller utenfor lovens dekningsfelt. Dette omtales gjerne som forsikring av «uekte» naturskader. Forsikringsselskaper tilbyr kombinerte forsikringer, hvor flere ulike skadeforsikringer samles i én pakke. Kunden har derfor ikke nødvendigvis et bevisst forhold til hvilke elementer av forsikringen som utgjør «ekte» og «uekte» naturskader.

Forsikringsselskaper²⁴ som dekker naturskade i Norge skal være medlem av Norsk Naturskadepool (heretter poolen), se punkt 3.3.²⁵ Poolordningen innebærer at hvert

¹⁷Se naturskadeforsikringsloven § 1 tredje og fjerde ledd.

¹⁸Det følger av naturskadeforsikringsloven § 1 andre ledd at selskapene etter ordningen ikke dekker naturskade på skog eller avling på rot, varer under transport, motorvogn og tilhenger til bil, luftfartøy, skip og småbåter og ting i disse, fiskeredskap på fartøy eller i sjøen, utstyr i sjøen for produksjon av fisk, fisk i steng, lås eller dam, utstyr for utvinning av olje, gass eller andre naturforekomster på havbunnen. Selskapene dekker etter ordningen heller ikke naturskade som alene rammer antenner, skilt o.l.

¹⁹Skred er utrasing av større eller mindre masser av leire, snø og løsmasser (stein, grus, sand, jord) i form av steinskred, steinsprang, jordskred, leirskred eller snøskred.

²⁰Det er kastevindens styrke som i utgangspunktet er avgjørende for om det foreligger erstatningsberettiget storm. Ved befaring må det tas hensyn til topografi og andre forhold som kan ha innvirkning på vindhastighet.

²¹Med erstatningsbetingende flom i vassdrag forstås en situasjon der ekstraordinær nedbør/sterk snøsmelting fører til unormalt høy vannstand med skadevoldende oversvømmelse, det vil si at vassdraget går utover sine bredder.

²²I perioder med lavt lufttrykk og kraftig vind fra en retning som fører til oppstuvning, vil værrets virkning på vannstanden bli ekstra stort. Dersom dette faller sammen med en springperiode (høyeste målinger i den årlige tidevannsyklus) kan vannstanden bli ekstra høy og kalles stormflo.

²³Ot.prp. nr. 46 (1978–79) s. 33, og Rt. 1997 s. 550.

²⁴I finansmarkedslovgivningen, herunder finansforetaksloven, brukes terminologien «skadeforsikringsforetak». Ettersom naturskadeforsikringsloven og forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool bruker «selskaper» har utvalget valgt å benytte denne terminologien i utredningen.

²⁵Det følger av naturskadeforsikringsloven § 4 a at en forsikringstaker som inngår avtale om brannskadeforsikring med et forsikringsselskap som ikke er medlem av Naturskadepoolen, skal betale en avgift til poolen. Avgiften fastsettes på grunnlag av den forsikringssummen som brannskadeforsikringen dekker.

medlemsselskap gjør opp sine egne skader og betaler ut erstatninger til sine forsikringstakere. Selskapene overfører informasjon om skadene, utbetalingene og avsetningene til poolens skaderapporteringssystem. Alle erstatninger blir deretter utliknet mellom medlemmene. Dersom premiene overstiger selskapets ansvar overfor poolen, skal overskuddet settes av som naturskadekapital i det enkelte selskap, se punkt 3.7.

Naturskadeforsikringspremien er en promillesats av brannforsikringssummen, se også punkt 3.5. Satsen er lik for alle forsikringstakere. At premien skal innkreves etter samme promillesats, innebærer at naturskadeforsikringspremien forsikringstakeren betaler er uavhengig av den geografiske variasjonen i risikoen for naturskade. Dette omtales gjerne som solidaritetsprinsippet i ordningen, og er et unntak fra prinsippet i forsikringsvirksomhet om at pris skal reflektere risiko. Solidaritetsprinsippet og at naturskadeforsikringen er knyttet til brannforsikring sikrer at alle som tegner brannforsikring også får tilgang til naturskadeforsikring. Innretningen innebærer at brannforsikringskunder i områder med lav naturskaderisiko subsidierer kunder i områder med høy risiko for naturskade.

Forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe er begrenset til et beløp som fastsettes av Kongen. Også den sikrede egenandel for hver naturskadehendelse fastsettes av Kongen. Myndigheten til å fastsette selskapenes samlede ansvar og den sikrede egenandel er delegert til Justis- og beredskapsdepartementet.²⁶ De respektive beløpene er regulert i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring.²⁷ Egenandelen ble sist endret i 2005 og er i dag 8 000 kr. Selskapenes maksimalansvar ved en enkelt naturkatastrofe har blitt justert flere ganger, se figur 3.1. Selskapenes samlede ansvar ble sist endret i november 2017, med virkning fra 1. januar 2018, og er i dag 16 milliarder kroner.²⁸

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 3.1 Selskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe. Millioner kroner
Norsk Naturskadepool

3.3 Organisering – Norsk Naturskadepool

3.3.1 Generelt

Det følger av loven § 4 at skadeforsikringsselskapene som erstatter naturskade (gjennom å tilby brannforsikring) i Norge skal være medlemmer av en felles skadepool. Poolens virksomhet og organisering er regulert i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool (heretter «instruksen»).

²⁶Kgl.res. 15. desember 1989.

²⁷Forskrift 15. desember 1989 nr. 1335.

²⁸Forskrift 23. november 2017 nr. 1828 om endring i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring.

²⁹Forskrift 21. desember 1979 nr. 3420.

Det følger av instruksen § 2 at poolen skal være kontaktledd mellom deltakerne og Landbruksdirektoratet. Poolen skal etter bestemmelsen også utligne naturskadeerstatningen mellom selskapene (se punkt 3.3.5) og ivareta reassuransedekningen av norsk naturskadeforsikring (se punkt 3.3.4).

Norsk Naturskadepool er et rettssubjekt *sui generis* – det vil si et rettssubjekt uten sammenlignbare rettssubjekter. Poolen har eget styre, men har ikke noe økonomisk formål utover å fordele kostnadene ut til poolens medlemmer etter en gitt fordelingsnøkkel. Kostnadsfordelingen gjelder både skadekostnader, reassuransekostnader og administrasjonskostnader. Poolen har heller ikke egenkapital, og årets resultat blir derfor regnskapsført som et tilgodehavende fra, eller som gjeld til poolens medlemmer.

Instruksen § 16 fastslår at Finans Norge er forretningsfører for Norsk Naturskadepool, og også har det daglige ansvaret for skadeavregningen. Forretningsfører er pålagt å føre særskilt regnskap for administrasjonskostnader som belastes de enkelte skadeårganger. I 2017 var administrasjonskostnadene 14,3 millioner kroner. Det fremgår av styreinstruksen at styret har inngått en såkalt SLA-avtale (Service level agreement) med Finans Norge Forsikringsdrift. Poolens administrasjon står for den daglige driften og har oppgaver knyttet til blant annet skadeavregning og gjenforsikring. Poolens administrasjon består i dag av syv årsverk, hvorav tre av årsverkene var nye skaderevisorstillinger fra høsten 2018. Skadeutvalget, reassuranseutvalget og vilkårsutvalget rapporterer til administrasjonen, jf. punkt 3.3.3 og 3.3.4.

3.3.2 Årsmøte og styre

Poolens øverste myndighet er årsmøtet og andre medlemsmøter, jf. instruksen § 14. I disse møtene har selskapene en stemmeandel tilsvarende fordelingsnøkkel (markedsandel) pr. 1. juli forut for møtet. Årsmøtet skal holdes årlig, innen 30. juni. Årsmøtets sammensetning og oppgaver følger av instruksen § 14 tredje ledd. Årsmøtet skal behandle årsberetning og regnskap, velge styre, styreformann og revisor, samt behandle andre saker som forelegges. Styrets oppgaver følger av instruksen § 15. Styret består av 8 medlemmer med personlige varamedlemmer. Styremedlemmer tjenestegjør i to år. Styret leder poolens virksomhet og har som oppgave å legge frem årsberetning og regnskap, fastsette premier, inngå gjenforsikringsavtaler og oppnevne skadeutvalg. I tillegg til de oppgaver som følger av instruksen er det fastsatt en styreinstruks for poolen. Av styreinstruksen fremgår det at styret i tillegg til de oppgaver som følger av instruksen skal oppnevne vilkårsutvalget, reassuranseutvalget og revisjonsutvalget. Styret skal også i samråd med Statens naturskadefond gi nærmere regler om saksbehandlingen ved selskapenes erstatningsfastsetting, samt vedta tegningsretningslinjer og vilkår for avregning.

3.3.3 Skadeutvalg og revisjon

Poolens skadeutvalg er hjemlet i instruksen § 17. Etter instruksen er skadeutvalgets oppgave å føre kontroll med skadene selskapene krever fordelt og ta nødvendig initiativ ved store skader hvor flere selskap er involvert i samme skade. Det følger av instruksen § 13 at utvalget har myndighet til å gjennomgå hvilken som helst skade som et selskap krever dekket gjennom poolen. Skadeutvalget består av fem medlemmer som tjenestegjør i tre år. Styret i poolen vedtok i 2015 et mandat for skadeutvalget hvor det fremgår at utvalgets arbeidsoppgaver er skadeadministrasjon (herunder koordinering i samsvar med instruksen), kontroll og revisjon, utarbeiding av regler og rutiner for saksbehandling og taksering og å drive opplæring og arrangere kurs. Skadeutvalget møtes månedlig, med unntak av juli. Medlemmene i utvalget oppnevnes av styret etter innstilling fra

medlemsselskapene. Fire av medlemmene representerer de fire største selskapene³⁰, mens det femte medlemmet representerer et av de mindre selskapene.

Skadeutvalget har utarbeidet en katastrofehandbok som beskriver ansvar og oppgaver for utvalget, forsikringsselskapene, takstkonsulentene og koordinator ved store skader hvor flere selskaper er involvert (koordinerte hendelser). Skadeutvalget har en avtale med et firma³¹ (koordinator) for koordinering av takseringsarbeidet i de tilfellene der utvalget har besluttet at takseringsarbeidet skal koordineres. Ved koordinerte hendelser må selskapene bestille takst fra dette firmaet. Ved koordinerte hendelser stiller Skadeutvalget på møter som andre aktører tar initiativ til, for eksempel berørte kommuner, Norges vassdrags- og energidirektorat mv. Deltakelse på slike møter koordineres gjerne med Landbruksdirektoratet, som forvalter den statlige naturskadeerstatningsordningen. Ved behov tar Skadeutvalget også selv initiativ til slike møter.

Skadeutvalget reviderer med hjemmel i instruksens § 17 andre ledd naturskader selskapene krever fordelt. Revisjonens primære formål er å kontrollere at selskapene avregner korrekt mot poolordningen og at skadene er gjort opp i samsvar med gjeldende lovverk, vilkår og retningslinjer. Etter at revisjonen er avsluttet, utarbeides det en rapport til fremleggelse og godkjenning av styret. I tillegg til den ordinære årlige revisjonen, gjennomfører utvalget en ekstrarevisjon av de selskapene som har hatt større feilprosent enn måltallet på 3 prosent som er fastsatt av styret. Et revisjonsutvalg som rapporterer til skadeutvalget bistår med revisjonen. Revisjonsutvalget har tidligere bestått av fire medlemmer fra henholdsvis Gjensidige, If, Sparebank1 og Tryg som har revidert naturskader for disse fire medlemsselskapene. Poolen etablerte høsten 2018 en ny revisjonsordning der skaderevisjonen gjennomføres av skaderevisorer ansatt i poolen. Revisjonen er også endret fra årlig til månedlig revisjon. Formålet med endringen er effektivisering av revisjonsprosessen.

Vilkårsutvalget utarbeider forslag til retningslinjer for premieberegning og vilkår for avregning mellom selskapene. Utvalget er også et konsultativt organ ved vurdering av endringer i retningslinjer og vilkår.

3.3.4 Gjenforsikring (reassuranse)

Det følger av instruksens § 12 at poolstyret skal tegne gjenforsikring (reassuranse) på poolens vegne i samsvar med prinsipper som godkjennes av årsmøtet. Utgiftene til gjenforsikring fordeles på samme måte som skadekostnadene. Instruksens gir ikke noen nærmere anvisning om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for gjenforsikringen eller nivået på egenregningen.

Poolen har selv fastsatt prinsipper for kjøp og håndtering av gjenforsikring. Det følger av prinsippene at gjenforsikringsprogrammet skal være et såkalt katastrofeprogram, og at prisen på programmet skal være i tråd med markedspris. Ansvarsgrense på gjenforsikringsprogrammet skal tilsvare medlemsselskapenes samlede begrensning i ansvar ved en enkelt naturkatastrofe.

Styret beslutter egenregningen for gjenforsikringsdekningen. Etter prinsippene skal gjenforsikringsprogrammets egenregning ta hensyn til balansen mellom risikotoleranse per skadehendelse og gjenforsikringskostnadene for medlemsselskapene samlet. Ved fastsettelsen av egenregningsnivået skal en statistisk modell av poolens skader legges til grunn. Maksimal egenregningsskade skal inkludere egenandelen av skaden etter gjenforsikring, kostnader i

³⁰Gjensidige, If, Tryg og SpareBank1.

³¹ProsjektForum/Multiconsult.

forbindelse med skaden og gjeninnsettelsespremie. Egenregningen er 1,5 milliarder kroner i 2018, se figur 3.2.

[:figur:figX-X.jpg]

Figur 3.2 Egenregning i gjenforsikringsprogrammet, 2008–2018. Millioner kroner

Norsk Naturskadepool

Det følger av prinsippene at gjenforsikringsprogrammet skal plasseres hos «anerkjente selskaper» med tilfredsstillende rating. Styret vedtar minimumskrav til rating for poolens gjenforsikrere. Dersom gjenforsikrere som ikke oppfyller ratingkravet ønskes brukt, skal disse godkjennes av styret. Den enkelte gjenforsikrers maksimale risikoeksponering på hele gjenforsikringsprogrammet skal begrenses, med ulike prinsipper for eksterne og interne reassurandører. Eksterne gjenforsikreres maksimale andel av gjenforsikringsprogrammet skal tilpasses ut fra ratingen til reassurandøren. Gjenforsikrerne med best rating skal tilbys samme maksimale prosentandel av programmet. Medlemsselskaper i poolen har også rett til å være gjenforsikrer, med den andelen av gjenforsikringsprogrammet selskapet ønsker, begrenset oppad til selskapets siste målte andel i poolen. En forutsetning for at et medlem kan være gjenforsikrer er at selskapet tilfredsstiller de samme minimumskravene til rating som styret har vedtatt for eksterne gjenforsikrere. Styret fastsetter begrensningene for eksterne gjenforsikrere årlig.

Poolens reassuranseutvalg er rådgiver overfor styret angående tegning av poolens felles gjenforsikring. Reassuranseutvalget har også som oppgave å utarbeide informasjon til gjenforsikrerne i samarbeid med poolens administrasjon, gjennomgå kvoteringer og gi anbefalinger i forbindelse med fornyelse av programmet og fremme forslag om meglere. Utvalget er også ansvarlig for ordlyden i gjenforsikringskontraktene og har fullmakt til å gi retningslinjer om hvilke reassurandører som skal benyttes, samt ansvar for å godkjenne gjenforsikrerne.

Reassuranseutvalget skal bestå av minst fire medlemmer og velger selv sin leder. Styret oppnevner medlemmene til reassuranseutvalget. Administrasjonen i poolens rolle i forbindelse med gjenforsikringsprogrammet er å utarbeide årlig fornyelsesinformasjon i samarbeid med meglere og reassuranseutvalget, samt innhente kvoteringer på hele programmet årlig.

3.4 Skadeutligning

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 4 andre ledd at poolen skal utligne naturskadeerstatningene mellom selskapene. Skadeutligningen, utligningsgrunnlaget og skadeavregningen reguleres i instruksens §§ 7-9. Skadeutligningen skal etter § 7 skje på grunnlag av deltakernes naturskadeerstatningsutbetalinger inklusive renter og kostnader og med tillegg/fradrag for poolens kostnader og gjenforsikringsoppgjør. Skadeutligningen skal foretas særskilt for de enkelte skadeårganger basert på årgangens fordelingsnøkkel inntil samtlige skader er avsluttet.

Etter § 8 er det selskapenes brannforsikringssummer per 1. juli (markedsandel) i skadeåret som skal legges til grunn for utligningen. Inntil utligningsgrunnlaget er klart, skal foregående års summer per 1. juli legges foreløpig til grunn. Fordelingen for hele skadeåret skal justeres så snart den endelige fordelingsnøkkel er klar.

For såkalte sumløse brannforsikringer fastsetter styret i poolen på grunnlag av forhandlinger en gjennomsnittlig forsikringssum som legges til grunn ved fordelingen. For selskap som begynner eller opphører med å tegne brannforsikring i løpet av et kalenderår, skal gjennomsnittet av selskapets brannforsikringssummer per den siste dag i hvert kvartal i skadeåret legges til grunn for utligningen.

Etter § 9 skal avregningen skje kvartalsvis på grunnlag av de innkomne oppgaver over utbetalinger. Ved utgangen av hvert kvartal skal poolen sende melding til medlemsselskapene, atskilt for hver enkelt skadeårgang, inneholdende oppgave over foretatte utbetalinger, gjenstående reserve, sum utbetalinger og gjenstående reserver, selskapets andel av de totale skader, utbetalinger og reserver, og kontoutskrift som viser hva selskapet skal betale eller ha tilbake per beregningsdatoen.

I tillegg til avregningen den er pålagt etter instruksen, foretar poolen hver måned en avregning som fordeler skadene mellom medlemmene i forhold til deres markedsandel i utligningsgrunnlaget. Månedsavregningen oversendes medlemmene slik at de kan bruke tallene i sine regnskap.

Dersom et medlemsselskap ifølge kontoutskriften skal betale noe inn til poolen, skal innbetaling være foretatt innen to uker fra beregningsdato. Medlemsselskaper som ifølge kontoutskriften skal ha midler tilbake, skal få utbetaling innen fire uker fra beregningsdato. Ved forsinket betaling beregnes forsinkelsesrente i samsvar med forsinkelsesrenteloven.³² Ved oppgjøret for fjerde kvartal skal det samtidig foretas årsavslutning for skadeårgangene, der det tas med poolens driftskostnader og oppgjør med reassurandører. I ekstraordinære tilfeller kan styret i poolen beslutte å foreta skadeavregning utenom de fastsatte kvartalsoppgjør.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 3.3 Utligningsgrunnlag 2017. Prosent¹

¹ «Øvrige» er selskaper med en markedsandel under 1 prosent.

Norsk Naturskadepool

3.5 Naturskadepremien

Premiefastsettelsen reguleres i instruksens § 11. Det følger av instruksens § 11 første ledd at premien skal fastsettes av poolstyret under hensyn til at samlede premier over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader. Av andre ledd følger det at naturskadepremien skal innkreves av alle selskaper etter samme sats av brannforsikringssummen og spesifiseres som en særskilt post i polisen.

Styret i poolen fastsetter premieraten årlig. Som grunnlag for den årlige justeringen av premieraten, har det siden 2005 vært en såkalt aktuariell metode som er lagt til grunn for beslutningsunderlaget til styret. I modellen inngår erstatningskostnaden fra 1980 fram til siste fulle skadeårgang. I erstatningskostnaden ligger det som utbetales til kunden/sikrede og eventuelle takstkostnader knyttet til den enkelte skadesaken. I modellen er det også tatt hensyn til gjenforsikring.

Premieraten har variert betydelig over tid, se figur 3.4. Premien var relativt lav på 1980-tallet, for så å øke betydelig i 1992 etter Nyttårsorkanen og i 1993. Premienivået ble holdt relativt høyt gjennom 1990-årene, for så å reduseres gradvis fra og med 2004. Premieraten ble sist endret 1. januar 2012 og er nå 0,07 promille av brannforsikringssummen. Poolstyret besluttet i juni 2018 at premieraten fra og med 1. januar 2019 blir uforandret. Den årlige naturskadepremien for et hus som er brannforsikret for 5 millioner kroner vil derfor være 350 kroner.

[::figur:figX-X.jpg]

³²Lov 17 desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

Figur 3.4 Estimert premievolum¹ (høyre akse). Millioner kroner. Premierate (venstre akse). Promille av brannforsikringssum

¹ Premievolumet er et estimat fra Norsk Naturskadepool basert på innmeldte brannforsikringssummer.

Norsk Naturskadepool

3.6 Skader og erstatningsutbetalinger

Antallet naturskader har variert betydelig i årene siden naturskadeordningen ble etablert, se figur 3.5. Som figuren viser har stormskader vært den mest utbredte skadeårsaken, både samlet sett for perioden 1980–2017, og i alle de enkelte årene med unntak av 1995. Flom er også årsak til en betydelig andel av skadene, og var i 1995 den mest utbredte skadeårsaken – hovedsakelig som følge av flommen på Østlandet («Vesleofsen»). Stormflo og skred har vært årsak til henholdsvis om lag 5 og 3 prosent av skadene i perioden. Jordskjelv har siden 1980 forårsaket et ubetydelig antall skader. Det har ikke blitt registrert skader som skyldes vulkanutbrudd.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 3.5 Antall skader fordelt etter skadeårsak 1980–2017

Norsk Naturskadepool/Finans Norge

Også naturskadeutbetalingene har variert betydelig i perioden, se figur 3.6. Store naturskadehendelser som Nyttårsorkanen i 1992, flommen på Østlandet i 1995 og stormen Dagmar i 2011 bidro til at erstatningsutbetalingene var betydelig større i disse årene enn gjennomsnittet for perioden. Naturskadeerstatningen som følge av stormskader utgjør 56 prosent av utbetalingene i perioden, mens utbetalinger som følge av flomskader utgjør 31 prosent. Utbetalinger som følge av skred- og stormfloskader utgjør henholdsvis 7 og 6 prosent. Naturskadene og erstatningsutbetalingene i perioden er ujevnt fordelt geografisk, både i absolutte tall og per innbygger, se figur 3.7.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 3.6 Naturskadeerstatning fordelt etter skadeårsak 1980–2017. KPI-justert i millioner kroner

Norsk Naturskadepool/Finans Norge

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 3.7 Naturskadeerstatningsutbetalinger 1980–2017 fordelt etter fylke, KPI-justert i millioner kroner (venstre akse) og erstatningsutbetalinger i kroner per innbygger¹ i samme periode (høyre akse)

¹ Tallene for erstatningsutbetalingene per innbygger er basert på befolkningstallene i fylkene per 1. januar 2018, og tar derfor ikke hensyn til relative endringer i folketallet i fylkene i perioden 1980–2017.

Norsk Naturskadepool/Finans Norge og SSB

3.7 Naturskadekapital i selskapene

Det følger av instruksen § 11 fjerde ledd at dersom et selskaps opptjente premie overstiger selskapets relative andel av erstatningsutbetalingene som skjer via poolen og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen avsettes som særskilt naturskadekapital i selskapet.³³

Naturskadekapitalen tilhører selskapet og skal utelukkende anvendes til dekning av framtidige naturskader.³⁴ Forvaltningen av midler knyttet til naturskadekapitalen inngår i skadeforsikringsselskapets kapitalforvaltning sammen med andre finansielle eiendeler og er ikke øremerket naturskadekapitalen. Avkastningen på opptjent naturskadekapital tilfaller skadeforsikringsselskapet i sin helhet, og det er heller ingen bindinger på bruken av avkastningen. Dersom et selskap overfører sin virksomhet i brannforsikring til et annet selskap, skal det overføre naturskadereserve og oppbygd naturskadekapital til det overtagende selskapet.

Dersom premieinntektene i et enkelt år er lavere enn erstatningsutbetalingene går ordningen i underskudd og selskapenes samlede naturskadekapital vil reduseres. Medlemsselskapene i poolen står selv ansvarlig for sin relative andel av underskuddet. I selskapene behandles dette som et ordinært underskudd som reduserer opptjent egenkapital. Selskaper med opparbeidet naturskadekapital vil i slike år kunne tære på denne, mens selskaper uten naturskadekapital må dekke underskuddet med annen egenkapital. De opptjente naturskadepremiene har over tid vært høyere enn erstatningsutbetalingene. Det har derfor blitt bygd opp betydelig naturskadekapital i selskapene. Naturskadekapitalen er ujevnt fordelt selskapene imellom. En arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet (se også punkt 4.3.1.2) forsøkte i 2010 å få oversikt over naturskadekapitalen i selskapene. Arbeidsgruppen påpekte i sin rapport at poolen etter instruksen ikke har myndighet eller plikt til å holde oversikt over naturskadekapitalen i selskapene, verken samlet for alle medlemmene eller i de enkelte medlemsselskapene. Arbeidsgruppen pekte videre på at poolen uansett ikke har tilgang til nødvendig informasjon for eventuelt å kunne beregne størrelsen på opparbeidet naturskadekapital.

For å fastsette størrelsen på naturskadekapitalen i selskapene, anmodet arbeidsgruppen selskapene om å oppgi størrelsen på sin naturskadekapital. Resultatet fra denne prosessen var imidlertid ikke tilstrekkelig til å kunne fastsette størrelsen på naturskadekapitalen. Arbeidsgruppen fant det derfor nødvendig å anslå kapitalens størrelse, basert på informasjon som poolen hadde tilgang til. I arbeidsgruppens rapport gis det en oversikt over naturskadekapitalen i aktive og tidligere medlemsselskap i perioden 2006–2009, se tabell 3.1. Arbeidsgruppen anslo at den samlede naturskadekapitalen per utgangen av 2009 utgjorde i underkant av 9,5 milliarder kroner, se tabellen.

Tabell 3.1 Oversikt over beregnet naturskadekapital i perioden 2006–2009 i de fem medlemsselskapene med høyest markedsandel i 2009. Millioner kroner

Selskap	2006	2007	2008	2009	Markeds andel
---------	------	------	------	------	---------------

³³Naturskadekapitalen ble tidligere omtalt som «naturskadefond». Terminologien ble endret ved forskrift 19. februar 2016 nr. 163. Bakgrunnen for endringen var at den tidligere terminologien kunne gi et feilaktig inntrykk av at det eksisterer ett samlet «fond» som er adskilt fra forsikringsselskapenes øvrige egenkapital.

³⁴Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte i februar 2016 forskrift om endring i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool mv. Forskriften endrer bl.a. instruksens § 11 om premie. Endringene i instruksens fastsetter at dersom selskapet opphører i en situasjon hvor det er insolvent, skal kravet om at oppbygd naturskadekapital overføres vederlagsfritt til naturskadepoolen anses å være en etterprioritert fordring. Forskriften endrer også terminologien i instruksens § 11 fra «naturskadefond» til «naturskadekapital».

					(2009)
Gjensidige Forsikring	2 241	2 382	2 522	2 725	27,6 pst.
IF Skadeforsikring	2 717	2 848	2 990	3 147	24,9 pst.
KLP	175	186	203	225	3,7 pst.
SpareBank 1	796	843	899	969	11,1 pst.
TrygVesta	1 197	1 267	1 339	1 437	12,4 pst.
Sum alle selskap	7 748	8 230	8 758	9 465	

Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet 19.02.2010 for å utrede totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen.

Den ovennevnte arbeidsgruppen peker i sin rapport på at naturskadekapitalen ikke bare varierer etter selskapenes størrelse, men også etter hvor lenge de har drevet naturskadeforsikring i Norge. Selskaper med økende markedsandeler vil, alt annet likt, ha relativt mindre fond enn selskaper med minkende markedsandel. På oppdrag fra utvalget har PwC ved revisor Magne Sem utarbeidet en gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring i Norge.³⁵ I rapporten gis det en oversikt over utviklingen i naturskadekapital i et utvalg skadeforsikringsselskaper i perioden 2010–2017, se tabell 3.2. Som tabellen viser, har selskapene som har tilbudt naturskadeforsikring lenge (SpareBank 1 og Gjensidige), betydelig naturskadekapital som de kan tære på i år hvor ordningen går i underskudd. Selskapene som har vært del av naturskadeforsikringsordningen i en kortere periode, og som har lavere markedsandel, har mindre naturskadekapital. I årene 2011, 2012, 2013 og 2015 var ikke den samlede naturskadepremien tilstrekkelig til å dekke naturskadeerstatningene, noe som førte til at naturskadekapitalen ble redusert i denne perioden. At de relative endringene i naturskadekapitalen varierer fra selskap til selskap skyldes at de har forskjellige utgangspunkt i form av opptjent naturskadekapital over tid ved periodens begynnelse, og at det kun er overskuddet eller underskuddet for det aktuelle året (som fordeles på grunnlag av markedsandelen i det aktuelle året) som henføres til naturskadekapitalen. Naturskadekapitalen kan regnes med som ansvarlig kapital i kapitalgruppe («tier») 2 til dekning av solvenskapitalkravet. Tabell 3.3 gir en oversikt over kjent naturskadekapital i medlemsselskapene ved utgangen av 2017. Den kjente naturskadekapitalen var ved utgangen 2017 om lag 8,5 milliarder kr.

Tabell 3.2 Utvikling i naturskadekapital i et utvalg norske medlemsselskaper i perioden 2010–2017. Millioner kroner

Selskap	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gjensidige Forsikring	2 615,7	2 462,8	2 399,2	2 215,2	2 305,2	2 171,0	2 266,2	2 333,4
SpareBank 1 Skadeforsikring	1 054,8	970,8	922,8	813,2	850,9	786,2	831,6	865,6
Protector Forsikring	38,3	31,0	21,2	15,4	16,7	0,2	8,3	22,7
DNB Forsikring ¹	28,8	5,3	-	-	-	-	-	-

¹ SpareBank 1 Skadeforsikring og DNB Forsikring inngikk i juni 2018 en avtale om å fusjonere virksomhetene. En gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring, PwC (2018).

³⁵Se Vedlegg 1: En gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring.

Tabell 3.3 Naturskadekapital i selskapene ved utgangen av 2017

Selskap	Markedsandel (prosent)	Naturskade kapital (Millioner kroner)	Naturskade kapital (prosent)
Gjensidige Forsikring ASA	24,3224 pst.	2 333	27,6378 pst.
If Skadeforsikring NUF	19,6201 pst.	2 992	35,4436 pst.
SpareBank 1 Skadeforsikring AS	10,1162 pst.	866	10,2525 pst.
Tryg Forsikring	10,8444 pst.	1 355	16,0466 pst.
KLP Skadeforsikring AS	4,8762 pst.	164	1,9440 pst.
Protector Forsikring ASA	3,3571 pst.	23	0,2689 pst.
Eika Forsikring AS	3,1854 pst.	84	1,0001 pst.
Frende Skadeforsikring AS	2,7431 pst.	0	0,0000 pst.
DNB Skadeforsikring AS	2,5871 pst.	0	0,0000 pst.
Codan Forsikring NUF	2,3764 pst.	Ukjent	Ukjent
Storebrand Skadeforsikring AS	1,4818 pst.	0	0,0000 pst.
Jernbanepersonalets Forsikring Gjensidig	1,3882 pst.	91	1,0814 pst.
W.R. Berkley Insurance Nordic NUF	1,0678 pst.	Ukjent	Ukjent
Landbruksforsikring AS	0,8171 pst.	1	0,0122 pst.
KNIF Trygghet Forsikring AS	0,8052 pst.	1	0,0117 pst.
Oslo Forsikring A/S	0,6907 pst.	47	0,5524 pst.
AIG Europe Ltd (ex Chartis)	0,6248 pst.	Ukjent	Ukjent
Zurich Insurance plc (Ireland), Sweden, Norway og UK Branch	0,5842 pst.	Ukjent	Ukjent
Insr Insurance Group ASA (Vardia)	1,8229 pst.	28	0,3286 pst.
Amtrust Prop, Consort 9216 v/Tide	0,4514 pst.	Ukjent	Ukjent
Gjensidige forsikring Nordmøre og Romsdal	0,4409 pst.	50	0,5890 pst.
Industriforsikring a.s.	0,4133 pst.	107	1,2731 pst.
Indre Østfold & Andebu Gjensidige	0,3868 pst.	36	0,4260 pst.
Statnett Forsikring AS	0,3577 pst.	23	0,2736 pst.
Statoil Forsikring AS	0,3219 pst.	22	0,2655 pst.
FM Insurance Company Limited	0,3211 pst.	Ukjent	Ukjent
Gjensidige Hallingdal	0,2937 pst.	29	0,3391 pst.
Ly Forsikring AS	0,2403 pst.	0	0,0000 pst.
Telenor Forsikring AS	0,2260 pst.	18	0,2150 pst.
Statkraft Forsikring AS	0,2148 pst.	17	0,2002 pst.
Valdres Gjensidige Brannkasse	0,1998 pst.	20	0,2411 pst.

Gjensidige Stjørdal Brannkasse	0,1904 pst.	23	0,2676 pst.
Hadeland Gjensidige Brannkasse	0,1876 pst.	22	0,2650 pst.
Møretrygd Gjensidig Forsikring	0,1746 pst.	7	0,0799 pst.
Svenska Kommun Försäkrings AB	0,1732 pst.	Ukjent	Ukjent
Gjensidige Orkla forsikring	0,1548 pst.	18	0,2150 pst.
XL Insurance Company Ltd.	0,1410 pst.	Ukjent	Ukjent
Hiscox Syndicaate 33 v/Tide Forsikring AS	0,1405 pst.	Ukjent	Ukjent
Troll forsikring AS	0,1387 pst.	1	0,0082 pst.
Modum Sigdal og Krødsherrad Gj. Brannkasse	0,1320 pst.	13	0,1594 pst.
Ace European Group UK Limited,filial Norge	0,1168 pst.	Ukjent	Ukjent
W.R. Berkley Insurance Norway NUF	0,1094 pst.	Ukjent	Ukjent
Yara Insurance Limited	0,1044 pst.	Ukjent	Ukjent
Orkla Insurance Company Ltd.	0,0862 pst.	Ukjent	Ukjent
Gjensidige Oppdal-Rennebu Brannkasse	0,0790 pst.	9	0,1064 pst.
Indre Sunnmøre Gjensidige Branntrygdslag	0,0761 pst.	7	0,0836 pst.
Sykkylven Gjensidige Trygdslag	0,0710 pst.	7	0,0810 pst.
Inter Hannover v/Virke Forsikring AS	0,0689 pst.	Ukjent	Ukjent
Gjensidige forsikring Surnadal	0,0661 pst.	7	0,0787 pst.
Pan Insurance Designated Activity Co.	0,0632 pst.	Ukjent	Ukjent
Halsa og Tingvoll Gjensidige Brannkasse	0,0576 pst.	6	0,0691 pst.
Lloyds Syndicat no SJC 2003 Caitlin	0,0552 pst.	Ukjent	Ukjent
Gjensidige Hemne Brannkasse	0,0532 pst.	5	0,0650 pst.
Allianz Global Corporate & Specialty AG	0,0450 pst.	Ukjent	Ukjent
Nord Odal Gjensidige Brannkasse	0,0416 pst.	5	0,0644 pst.
White Rock Insurance (Gibraltar) PCC Limited	0,0392 pst.	Ukjent	Ukjent
Trygg-Hansa Försäkrings AB	0,0391 pst.	Ukjent	Ukjent
Chubb Insurance Company (DK) of Europe SE	0,0319 pst.	Ukjent	Ukjent
TeliaSonera Försäkring AB	0,0282 pst.	Ukjent	Ukjent
LKAB Försäkrings AB	0,0228 pst.	Ukjent	Ukjent
Vienna Insurance Group AG	0,0153 pst.	Ukjent	Ukjent
Petrus Insurance Company Limited	0,0112 pst.	Ukjent	Ukjent
Mitsui Sumitomo Insurance Co (Europe) Ltd	0,0087 pst.	Ukjent	Ukjent
Tryg Forsikring A/S (Danmark)	0,0085 pst.	Ukjent	Ukjent
Moderna Försäkringar (Tryg F.)	0,0080 pst.	Ukjent	Ukjent
Acmea Schadeverzekerings N.V.	0,0080 pst.	Ukjent	Ukjent
HDI Gerling Industrie Versicherung AG	0,0077 pst.	Ukjent	Ukjent

QBE Insurance (Eur) Ltd, filial Sverige	0,0076 pst.	Ukjent	Ukjent
CNA Insurance Company Ltd.	0,0064 pst.	Ukjent	Ukjent
Vabis Försäkringsaktiebolag	0,0062 pst.	Ukjent	Ukjent
Golden Arches Insurance DAC trading as GAIL	0,0056 pst.	Ukjent	Ukjent
Wiener Städtische Versicherung AG	0,0053 pst.	Ukjent	Ukjent
SV Sparkassen Versicherung Gebäudeversicherung AG	0,0046 pst.	Ukjent	Ukjent
AXA Corporate Solutions Assurance Paris	0,0042 pst.	Ukjent	Ukjent
Skogbrand Forsikringss. Gjensidig	0,0041 pst.	0	0,0013 pst.
Ørsted Insurance A/S	0,0036 pst.	Ukjent	Ukjent
Finse Forsikring AS	0,0033 pst.	4	0,0524 pst.
Swiss Ree	0,0032 pst.	Ukjent	Ukjent
Lloyds/Fender Marine AS	0,0018 pst.	Ukjent	Ukjent
Havtrygd Gjensidig Forsikring	0,0016 pst.	0	0,0003 pst.
Tokio Marine Europe Insurance Limited/Riskpoint	0,0016 pst.	Ukjent	Ukjent
ENI Insurance Ltd	0,0012 pst.	Ukjent	Ukjent
Sompo Japan Ins.Comp of Europe Ltd	0,0009 pst.	Ukjent	Ukjent
Bud og Hustad Forsikring gjensidig	0,0008 pst.	0	0,0001 pst.
Chubb Insurance Company (S) of Europe SE	0,0008 pst.	Ukjent	Ukjent
Tromstrygd Gjensidig Sjøforsikringsselskap	0,0007 pst.	0	0,0002 pst.
Nordlys Forsikring Gjensidig	0,0006 pst.	0	0,0001 pst.
OP Insurance Ltd (ex Pohjola)	0,0006 pst.	Ukjent	Ukjent
Folksam Ömsesidig Sakförsäkring	0,0004 pst.	Ukjent	Ukjent
Inter Hannover v/Svedea AB	0,0003 pst.	Ukjent	Ukjent
MSIG Insurance Europe AG	0,0003 pst.	Ukjent	Ukjent
Carraig Insurance Dac	0,0001 pst.	Ukjent	Ukjent
Acadia International Insurance Limited	0,0001 pst.	Ukjent	Ukjent
Electrolux Försäkringsaktiebolag	0,0000 pst.	Ukjent	Ukjent
Watercircle	0,0000 pst.	0	0 pst.
CRH Gisel (Pembroke Int.I. Co Ltd.)	0,0000 pst.	Ukjent	Ukjent
AZ Reinsurance Limited	0,0000 pst.	Ukjent	Ukjent
Ålands Ömsesidiga Försäkringsbolag	0,0000 pst.	Ukjent	Ukjent
Newell Insurance Dac	0,0000 pst.	Ukjent	Ukjent

Kilder for tallene i tabellen er markedsstatistikk fra Finans Norge og SSB/Finanstilsynet for naturskadekapital.

4 Kritikk og evaluering

4.1 Innledning

Flere sider ved naturskadeforsikringsordningen har blitt evaluert og kritisert de siste tiårene. Det er særlig de økonomiske sidene ved ordningen og manglende innsyn i de økonomiske forholdene som har vært gjenstand for kritikk. Det har for eksempel blitt hevdet at naturskadepremiene har vært for høye over tid, at ordningen har lagt til rette for oppbygging av betydelig naturskadekapital i selskapene, og at ordningen har konkurransevridende virkninger selskapene imellom (se punktene 4.3.1.3 og 4.3.3). Det har også blitt reist kritikk mot de grunnleggende prinsippene ordningen bygger på, herunder at solidaritetsprinsippet innebærer at ordningen ikke gir insentiver til skadeforebygging (se punkt 4.2.1) og at ordningen er til hinder for reell konkurranse i markedet for naturskadeforsikring (se punkt 4.2.2).

4.2 Kritikk mot naturskadeforsikringsordningen som sådan

4.2.1 Manglende insentiver til skadeforebygging og fordelingsvirkninger

Det har fra flere hold blitt stilt spørsmål ved om naturskadeforsikringsordningen er hensiktsmessig innrettet med tanke på å begrense antallet naturskader, eller om ordningens innretning bidrar til flere naturskader som følge av manglende insentiver til skadeforebygging.

Regjeringen satte i 2008 ned et offentlig utvalg som skulle se på samfunnets sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvensene av klimaendringene (Klimatilpasningsutvalget). Utvalget peker i sin utredning på at naturskadeforsikringsloven ikke gir mulighet til å justere pris eller vilkår ut fra risiko, og at ordningen derfor ikke gir insentiver for tiltak som forebygger skade.³⁶

Forsikringsselskapene har ifølge Klimatilpasningsutvalget derfor i liten grad fokus på naturskaderisiko ved salg av forsikring. På denne bakgrunnen tilrådte utvalget at naturskadeforsikringsloven og naturskadeforsikringsordningen burde gjennomgås for å vurdere muligheten for differensiering av egenandel knyttet til naturskaderisiko, og hvilken mulighet som finnes for å dreie ordningen i forebyggende retning. En arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet (se punkt 4.3.1.2) pekte i 2011 også på at ordningen ikke gir insentiver til skadeforebyggende aktivitet. I 2014 satte regjeringen ned et utvalg for å utrede og fremme forslag til tilfredsstillende og tydelige rammebetingelser for håndtering av overvann i tettbebyggelser. Overvannsutvalget ga i sin utredning støtte til Klimatilpasningsutvalgets anbefaling om en gjennomgang av ordningene.³⁷

Regjeringen satte i oktober 2017 ned et ekspertutvalg som skulle vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi (Klimarisikoutvalget). Utvalget leverte sin innstilling 12. desember 2018.³⁸ Utvalget skriver i sin utredning at naturskadeforsikringsordningen sikrer bred tilgang til forsikring mot naturskade, men at ordningen kan gi manglende insentiver til skadeforebygging. Klimarisikoutvalget peker på at solidaritetsprinsippet i ordningen ikke gir

³⁶NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring – Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane.

³⁷NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder – Som problem og ressurs.

³⁸NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi.

forsikringstakerne insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak, noe som ifølge utvalget vil kunne føre til at tilpasningen til et klima med mer ekstremvær blir mer samfunnsøkonomisk kostbar enn nødvendig. I lys av dette mener Klimarisikoutvalget at myndighetene bør vurdere en helhetlig gjennomgang av ordningen for å gi sterkere insentiver til skadeforebyggende tiltak.

I møter med Naturskadeforsikringsutvalget har også majoriteten av forsikringsselskapene pekt på at ordningen, herunder solidaritetsprinsippet, gir svært begrensede insentiver til skadeforebyggende tiltak. Etter disse selskapenes vurdering bidrar dagens ordning til økte skadekostnader og dermed også høyere premier. Ifølge disse selskapene har skadeutligningen og premiefastsettelsen også klare fordelingsvirkninger gjennom at kunder som bygger i trygge områder eller reduserer risikoen ved aktive sikringstiltak, ikke belønnes i form av lavere premier, men subsidierer i stedet mer risikoutsatte eiendommer. Etter selskapenes vurdering vil fri prissetting fremme skadeforebygging, og vil også over tid kunne føre til lavere premier som følge av konkurranse og mer skadeforebygging.

4.2.2 Manglende konkurranse i markedet for naturskadeforsikring

Majoriteten av forsikringsselskapene har overfor utvalget pekt på at premiefastsettelsen i ordningen er til hinder for konkurranse i markedet for naturskadeforsikring i Norge, ettersom selskapene ikke kan konkurrere på pris for dekning av skadene som utlignes gjennom ordningen.³⁹

Forsikringsselskapene selger naturskadeforsikring som en integrert del av brannforsikring for øvrig, og etter selskapenes vurdering er det et kunstig skille mellom «ekte» naturskader som utlignes gjennom ordningen og «uekte» naturskader som dekkes av selskapene. Overfor utvalget har disse selskapene gitt uttrykk for at ordningen bør justeres så langt som mulig i retning av ordinær skadeforsikring hvor selskapene kan konkurrere både på pris og produkt, og kan tilpasse sine produkter til kundenes behov. Dersom naturskadeforsikringsordningen skulle opphøre, vil selskapene fortsatt tilby dekning mot naturskader som i dag gjennom en integrert brannforsikring som dekker flere typer risikoer, herunder naturskaderisiko.

4.2.3 Utvalgets vurdering

Det ligger utenfor utvalgets mandat å evaluere eller foreslå endringer i de grunnleggende prinsippene naturskadeforsikringsordningen bygger på, slik som prinsippet om samme premie uansett hvor i landet man bor (solidaritetsprinsippet), og reguleringer av hva som kan kreves erstattet etter naturskadeforsikringen. Etter utvalgets vurdering retter den ovennevnte kritikken seg mot sider ved ordningen som følger av de grunnleggende prinsippene. Utvalget ser det derfor ikke som naturlig å ta stilling til kritikken knyttet til manglende insentiver til forebygging, manglende konkurranse eller fordelingsvirkninger, ettersom utvalget anser dette for å ligge utenfor dets mandat. I det store og det hele synes naturskadeforsikringsordningen etter utvalgets vurdering å ha tjent forsikringstakerne godt.

³⁹Selv om forsikringsforetakene ikke kan konkurrere på pris på den delen av eiendomsforsikringen som dekker naturskader, vil foretakene kunne konkurrere på pris på øvrige deler av eiendomsforsikringsproduktene, herunder brannforsikringen som naturskadedekningen er knyttet til. Det har de siste tiårene vært flere nyetableringer i markedet for eiendomsforsikring i Norge.

4.3 Kritikk og evaluering av organiseringen av Norsk Naturskadepool

4.3.1 Tidligere evalueringer av organisering av poolen

4.3.1.1 Ønske om totalregnskap for ordningen

Det har ved flere anledninger de siste tiårene blitt reist kritikk mot manglende oversikt over, og åpenhet om, de økonomiske forholdene i Norsk Naturskadepool. I 1994 tok poolen selv initiativ til å få bedre oversikt over økonomien i ordningen og varslet Justisdepartementet om at de ville utarbeide retningslinjer for et totalregnskap for poolen. Bakgrunnen for poolens initiativ var at Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) hadde reist kritikk mot manglende innsyn i ordningen og premiefastsettelsen. NHO har også senere reist kritikk mot ordningen, se punkt 4.3.2. Arbeidet med et totalregnskap strandet i 1997, men poolen var innstilt på å arbeide videre med et såkalt illustrasjonsregnskap for å skape mer åpenhet om de økonomiske sidene ved ordningen. Et internt utvalg i forsikringsnæringen la i 2006 frem et illustrasjonsregnskap og forslag til nye prinsipper for avsetninger til poolen. Utredningen ble oversendt Finansdepartementet i september 2007. Departementet ba 21. september samme år om Kredittilsynets⁴⁰ vurdering av poolens forslag til illustrasjonsregnskap, herunder om illustrasjonsregnskapet ville kunne gi et formålstjenlig bilde av virksomheten til poolen.

Kredittilsynet kom med sin vurdering i brev til Finansdepartementet i juni 2008. I brevet skriver tilsynet at illustrasjonsregnskapet slik det er presentert i poolens rapport, etter deres oppfatning ikke gir et rimelig bilde av de økonomiske sidene ved ordningen. Tilsynet viser i brevet til at forskriften om instruks for poolen ikke inneholder bestemmelser om størrelsen på naturskadefondet, og at det bør vurderes om det er hensiktsmessig å innarbeide bestemmelser om vurderinger poolen skal foreta av sammenhengen mellom størrelsen på fondet og premieraten, ordningens reassuranse og beregnet tapspotensial for ordningen. Kredittilsynet foreslår i brevet at det nedsettes en arbeidsgruppe for å gjennomgå ordningen «på bred basis», herunder for å oppdatere regelverket til ordningen. Tilsynet kommer i brevet også med et forslag til mandat for en slik arbeidsgruppe.

4.3.1.2 Arbeidsgruppe for totalregnskap

På anmodning fra Finansdepartementet oppnevnte Finanstilsynet 19. februar 2010 en arbeidsgruppe for å utrede totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen. Arbeidsgruppens mandat var til dels sammenfallende med mandatet tilsynet foreslo i ovennevnte brev til Finansdepartementet i 2008, men noe mindre omfattende. Arbeidsgruppen fikk i oppgave å fastsette saldo for samlede naturskadefond og hvordan naturskadefondene var fordelt mellom medlemsselskapene, utarbeide et anslag på den faktiske avkastningen medlemsselskapene hadde hatt på naturskadefondene og vurdere denne avkastningen opp mot et anslag på de faktiske kostnader selskapene hadde hatt ved å administrere ordningen. Videre skulle arbeidsgruppen foreta en vurdering av hvordan det samlede naturskadefondet hadde utviklet seg, dersom forvaltningen av fondet hadde blitt lagt til en institusjon utenfor selskapene. Arbeidsgruppen skulle også analysere problemstillinger knyttet til eierskapet til naturskadefondet.

Arbeidsgruppens rapport ble overlevert 31. mars 2011. I rapporten beregner arbeidsgruppen størrelsen på de samlede naturskadefondene per utgangen av 2009 til om lag 9,5 milliarder kroner. Fondene var ujevnt fordelt mellom selskapene sett i forhold til markedsandel. Selskaper som hadde vært med i Norsk Naturskadepool over lengre tid hadde høyere fond enn relativt nye selskaper, se

⁴⁰Kredittilsynet endret navn til Finanstilsynet 21. desember 2009.

punkt 3.7. Arbeidsgruppen kommer i rapporten med en rekke forslag, herunder at Finansdepartementet bør pålegge poolen å utarbeide et totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen. Arbeidsgruppen viser til enkelte problemer knyttet til den eksisterende instruks for poolen, som gjør at et totalregnskap i praksis vil være et «illustrasjonsregnskap», det vil si at vesentlige deler av regnskapet må baseres på anslag, og at det uten å endre poolens instruks vil være vanskelig å legge til rette for et totalregnskap for ordningen.

I rapporten skriver arbeidsgruppen at «utvalgsarbeidet med stor tydelighet har vist at dagens naturskadeforsikringsordning inneholder en rekke uoversiktlige og uhensiktsmessige elementer». Arbeidsgruppen nevner blant annet at instruks i praksis legger til rette for en betydelig fondsoppbygging, at instruksens bestemmelser om fondsavsetninger ikke samsvarer med internasjonale regnskapsstandarder, at det gitt de gjeldende rammebetingelsene er umulig å etablere et fullstendig totalregnskap, og at ordningens oppbygging ikke gir insitammenter til skadeforebyggende aktivitet. Arbeidsgruppen mente derfor at det burde nedsettes et nytt utvalg for å se på naturskadeforsikring i Norge med nye øyne. Arbeidsgrupperapporten har ikke vært på høring.

4.3.1.3 Finanstilsynets vurdering av utjevningsmekanismen i 2011

I forbindelse med sitt arbeid sendte den ovennevnte arbeidsgruppen 30. september 2010 en henvendelse til Justis- og politidepartementet (JD) med spørsmål om anvendelsen av den finansielle avkastningen på selskapenes naturskadefond, og om et medlemsselskap i poolen rettmessig kan kreve at hele eller deler av erstatningene som selskapet er ansvarlig for i henhold til instruks §§ 7 og 8 om skadeutlikning, dekkes ved bidrag fra ett eller flere andre medlemsselskaper, se punkt 5.2.

På bakgrunn av korrespondansen mellom arbeidsgruppen og JD sendte Finanstilsynet 20. januar 2011 et brev til Finansdepartementet (FIN). I brevet skriver Finanstilsynet at etter deres forståelse dreier den aktuelle problemstillingen seg om hvordan utjevningsmekanismene som ligger i ordningen skal forstås og praktiseres i situasjoner der de samlede naturskader i ett eller flere etterfølgende år overstiger de samlede premiene. I brevet peker tilsynet på at det samlede fondet er ujevnt fordelt selskapene imellom ved at flere av de nyeste medlemmene av poolen har mindre fond enn markedsandelen skulle tilsi, og at problemstillingen knyttet til forståelsen av utjevningsmekanismene først og fremst er relatert til den ujevne fordelingen. Finanstilsynet mente det kunne være å hensiktsmessig å skille mellom to typer situasjoner som aktualiserer problemstillingen:

a) skadeårganger med svært høye erstatningskostnader for naturskader (eksempelvis 1987, 1992 og 1995)

og

b) perioder (én eller flere skadeårganger) der det er en bevisst politikk fra poolens side å redusere det samlede naturskadefondet ved å holde naturskadepremien på et kunstig lavt nivå.

I brevet peker Finanstilsynet på at i en situasjon med betydelige naturskader i et år (situasjon a), vil selskaper med beskjedne naturskadefond kunne oppleve at deres andel av de samlede erstatningskostnadene etter utlikning i tråd med instruks §§ 7-9, overstiger summen av årets naturskadepremier og deres opparbeidede naturskadefond. I en slik situasjon vil disse selskapene måtte bruke av annen egenkapital for å dekke naturskadeerstatningene, noe som kan få konsekvenser for selskapenes solvenssituasjon. Finanstilsynet skriver videre at det i forbindelse med arbeidsgruppens utredning har blitt stilt spørsmål ved om det samlede naturskadefondet er unødvendig høyt, og at en nedbygging av fondet bør vurderes. Tilsynet viser til at en nedbygging av fondet kan gjennomføres ved at naturskadepremien i en periode bevisst settes så lavt at det må forventes at periodens samlede naturskadeerstatninger vil komme til å overstige periodens samlede

naturskadepremier (situasjon b). Slik instruksen har blitt praktisert vil selskaper med beskjedne naturskadefond i en slik situasjon få systematiske tap som vil måtte dekkes av disse selskapenes egenkapital.

I brevet skriver Finanstilsynet at en måte å løse disse problemstillingene kan være «å presisere at det akkumulerte naturskadefondet i det enkelte selskap som er medlem av poolen som hovedregel aldri skal kunne bli negativt». En slik presisering må ifølge Finanstilsynet kombineres med regler for hvordan underdekningen i et medlemsselskap skal dekkes av poolen gjennom innkalling av bidrag fra øvrige medlemsselskaper. På bakgrunn av dette mente Finanstilsynet at det var ønskelig å få avklart om en slik presisering ville være dekket av instruksens §§ 7-9 ut fra forskriftens ordlyd og formål. Herunder om det ville være tilstrekkelig å utforme et rundskriv e.l. om hvordan utjevningmekanismen skal praktiseres i de tilfeller hvor et medlemsselskaps andel av erstatningene overstiger det aktuelle selskapets premieinntekter og akkumulert naturskadefond. Alternativt om det er behov for endring i instruksen eller naturskadeforsikringsloven, før man eventuelt kan fordele erstatningskostnadene ved hjelp av en metode som sikrer at det akkumulerte naturskadefondet i det enkelte medlemsselskap ikke kan bli negativt. På bakgrunn av dette ba tilsynet FIN om å vurdere hvorvidt det burde sendes en ytterligere henvendelse til JD for å få avklart problemstillingen.

I brevet understreker Finanstilsynet at en bevisst nedbygging av samlet naturskadefond, uten en akseptabel løsning vedrørende tapspotensialet for nyetablerte og nylig etablerte medlemsselskaper, vil være konkurransevridende til fordel for selskaper som har vært medlemmer av poolen i lang tid, og desto mer fordelaktig jo lengre selskapene har vært medlem i poolordningen.

JD kom i brev til FIN 14. mars 2011 med sin vurdering av problemstillingen Finanstilsynet reiser. I brevet skriver JD at det er deres forståelse av instruksens at naturskadefondet i et selskap skal benyttes til å dekke selskapets fremtidige forpliktelser ved utligning av naturskadeerstatningene. Videre skriver JD at det etter departementets vurdering vil være i strid med forskriften å kreve at fondet skal benyttes til å dekke andre medlemsselskapers tap i ordningen. JD skriver også at en praksis hvor medlemsselskaper med store fond må dekke tap for medlemsselskaper med mindre fond ikke vil være i samsvar med formålet bak poolen som er å utligne erstatningene mellom selskapene, jf. naturskadeforsikringsloven § 4 annet ledd annet punktum. En slik praksis vil ifølge JD innebære at enkelte av medlemsselskapene dekker mer (og andre mindre) enn sin forholdsmessige andel av årets naturskadeerstatninger, slik det er beregnet på grunnlag av markedsandel, jf. instruksens § 8.

I brev til Finanstilsynet 13. april 2011 ba FIN tilsynet om å vurdere om det i lys av JDs vurdering og Finanstilsynets brev av 20. januar 2011 var grunnlag for å se nærmere på utjevningmekanismene i naturskadeforsikringsordningen, eventuelt om det var behov for å vurdere endringer i gjeldende rett. Finanstilsynet kom med sin vurdering i brev til FIN 1. november 2011. Når det gjelder skadeårganger med svært høye erstatningskostnader (situasjon a over), skriver Finanstilsynet at det kan anføres at selskapene som har vært medlem av poolen lengst har vært utsatt for den samme risikoen som de nye medlemsselskapene løper i dag. Tilsynet peker samtidig på at selskapene som har bygd opp fondsavsetninger har kunnet inntektsføre avkastningen til fondene. Videre skriver tilsynet at det kan anføres at problemstillingen med underdekning derfor er et forbigående problem siden statistikken viser at naturskadeforretningen i all hovedsak har gitt grunnlag for fondsavsetninger, med unntak av 2–3 skadeårganger. Finanstilsynet skriver at klimaendringene kan bidra til at det inntreffer omfattende naturskader flere år på rad, med høyere samlede erstatningskostnader sammenlignet med tidligere. Ifølge Finanstilsynet vil dette kunne slå uforholdsmessig hardt ut for nye selskaper, og redusere tilbudet av brannforsikring fra utenlandske skadeforsikringsselskaper i det norske markedet. Tilsynet skriver videre at selskapene har lagt bak seg en periode med høye premiesatser, og at premiereduksjonen siden midten av 1990-tallet for så vidt er i tråd med instruksens § 11 første ledd om at premien skal fastsettes under hensyn til at den

samlede premie over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader.

Finanstilsynet skriver i brevet at klimaendringene kombinert med reduksjonen i premiene gjør at selskapene med lave eller ingen fondsavsetninger løper en betydelig risiko knyttet til egenkapitalen som følge av ordningen. Etter tilsynets vurdering taler dette for at formålet om full utjevning av erstatningskostnadene fortsatt bør være hovedregelen, men at det kan være grunnlag for å modifisere utjevningsmekanismene for å sikre nødvendig utjevning av denne risikoen. Etter Finanstilsynets vurdering vil det ikke virke urimelig tyngende for selskapene med fondsavsetninger å bidra med en større andel ved underdekning i andre selskaper. Tilsynet viser i den anledning til at selskapene som eventuelt må bidra med mer enn sin forholdsmessige andel, har hatt avkastning som følge av ordningen som neppe var forutsett av lovgiver da ordningen ble vedtatt.

Når det gjelder en situasjon med bevisst nedbygging av naturskadefondet gjennom reduserte premier (situasjon b over), viser Finanstilsynet i brevet til at utviklingen i naturskadefondene i de etablerte selskapene tilsier at premien over tid har vært for høy, og da særlig med tanke på at avkastningen på fondene inntektsføres i selskapene. På bakgrunn av dette mener Finanstilsynet at utjevningsordningen bør utvides med sikte på en nedbygging av de samlede naturskadefondene. Finanstilsynet viser til at den ovennevnte arbeidsgruppen anslo behovet for risikokapital knyttet til ordningen ved inngangen til 2009 til å ligge på ca. 2 milliarder kroner. Finanstilsynet har ingen formening om hvor stort det samlede fondet bør være i lys av mulige klimaendringer, men mener likevel at fondet (per 2011) vokser i en takt og til størrelser som neppe har vært påtenkt av lovgiver. Dette kan ifølge Finanstilsynet tilsi en viss nedbygging i form av premienedsettelse, blant annet av hensyn til forsikringstakerne som over lengre tid kan sies å ha betalt en for høy premie. Samtidig viser tilsynet til at ved en planlagt nedbygging av det samlede fondet, vil gjeldende ordning for utjevning av risiko mellom selskapene ikke være tilstrekkelig, og at en slik nedbygging av fondet forutsetter at selskaper med lave eller ingen fondsavsetninger får dekket eventuell underdekning gjennom bidrag fra øvrige selskapers fond.

Finanstilsynet viser i brevet til at arbeidsgruppen som utredet en modell for totalregnskap for ordningen foreslo at det burde settes ned et nytt utvalg med mandat om å vurdere hele naturskadeforsikringsordningen i Norge. Finanstilsynet støttet dette forslaget og foreslo at utvalget i tillegg bes om å se på en utvidelse av utjevningsordningen. Ettersom nedsettelse av et eventuelt utvalg var forventet å ta tid, skisserer tilsynet i brevet et forslag til endret utjevningsmekanisme. I forslaget Finanstilsynet skisserer er hovedregelen fortsatt full utjevning av erstatningskostnadene, men det åpnes for innkalling av bidrag fra medlemsselskaper som har opparbeidet naturskadefond, dersom et annet medlemsselskaps akkumulerte naturskadefond og inntjente naturskadepremier ikke er tilstrekkelig til å dekke dette medlemmets andel av erstatningskostnadene. Ved en planlagt nedbygging av fondet, vil en endring av utjevningsmekanismene være en helt nødvendig forutsetning av hensyn til selskapene med små fond. Behovet for en endring av utjevningsmekanismen som følge av skadeårganger med svært høye erstatningskostnader avhenger av utviklingen i skadeutbetalingene.

Tilsynet mener videre at Finansdepartementet bør benytte sin hjemmel til å pålegge poolen å utarbeide et totalregnskap for ordningen, at instruksene bør endres slik at medlemsselskapene pålegges å rapportere til poolen om størrelsen på sine naturskadefond/latente forpliktelser og at poolen bør pålegges å utarbeide en manual for beregninger av avsetninger til fondet. Finanstilsynets forslag til justeringer i utjevningsmekanismen har ikke blitt fulgt opp.

4.3.2 Forsikringstakernes syn på organiseringen av ordningen

NHO reiste allerede på 1990-tallet kritikk mot organiseringen av ordningen, jf. punkt 4.3.1.1. Problemstillingene arbeidsgruppen og Finanstilsynet reiste i 2011, har senere blitt reflektert i

kritikk mot organiseringen av ordningen som har kommet fra andre hold. I 2012 rettet NHO og LO kritikk mot ordningen og pekte på behovet for innsyn i de økonomiske sidene av ordningen, herunder hvilken avkastning forsikringsselskapene har hatt på den oppbygde naturskadekapitalen.⁴¹ NHO rettet på nytt kritikk mot organiseringen av ordningen i 2015. I et høringssvar i forbindelse med høringen av et forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet om endring av instruks for Norsk Naturskadepool, viser NHO til Finanstilsynets vurderinger i brevet av 1. november 2011 til Finansdepartementet.⁴² NHO skriver i høringssvaret at de støtter prinsippet om å ha en utligningsordning, men at dagens ordning ikke fremstår som velfungerende og viser til at premiene historisk sett har vært for høye, at premiene fastsettes av poolstyret som representerer selskapene, og at det over tid har bygd seg opp et fond som er betydelig større enn det den ovennevnte arbeidsgruppen anser å være nødvendig.

4.3.3 Forsikringsselskapenes syn på organiseringen av ordningen

Også innad i forsikringsnæringen har det blitt rettet kritikk mot organiseringen av ordningen. Overfor utvalget har den såkalte Fairfondgruppen⁴³ som representerer et mindretall av forsikringsselskapene, pekt på sider ved organiseringen av ordningen de mener er uheldige. Ifølge Fairfondgruppen innebærer utjevningsmekanismene i ordningen en konkurranseulempe for nye selskaper og selskaper i vekst. Slike selskaper løper stor risiko for dekning av naturskadekostnader av annen egenkapital ettersom de ikke har avsetninger til naturskadekapital, eller har liten naturskadekapital i forhold til markedsandel. De etablerte selskapene har betydelig naturskadekapital de kan trekke på i år med underskudd i ordningen.

Fairfondgruppen mener også at de etablerte selskapene har andre konkurransefordeler som følge av oppbyggingen av naturskadekapital, herunder at naturskadekapitalen kan regnes som ansvarlig kapital etter Solvens II-regelverket og at selskapene med mye naturskadekapital derfor trenger mindre annen egenkapital for å oppfylle solvenskapitalkravet. Videre mener gruppen at det er en konkurransefordel at de etablerte selskapene har kunnet inntektsføre investeringsavkastningen på opparbeidet naturskadekapital. Overfor utvalget har Fairfondgruppen også gitt uttrykk for at muligheten til å være gjenforsikrer for ordningen har gitt de etablerte selskapene store inntekter, og at det er en konkurransefordel for medlemsselskaper med god rating at de kan være gjenforsikrer for ordningen.

Majoriteten⁴⁴ av selskapene har overfor utvalget også gitt uttrykk for at de har innvendinger mot organiseringen av ordningen. Disse selskapene har blant annet vist til at naturskaderegnskapet ikke er et reelt regnskap siden det ikke tar hensyn til alle kostnader og inntekter. Disse selskapene har særlig trukket frem at selskapenes kapitalkostnad ikke er hensyntatt i regnskapet. Ettersom selskapene stiller risikokapital til rådighet for ordningen, mener selskapene at det er nødvendig at de får betalt i form av avkastning på kapitalen. Dersom man tar hensyn til kapitalkostnadene selskapene har hatt ved å stille risikokapital til rådighet for ordningen, mener disse selskapene at de

⁴¹«-Tar milliarder fra kundene», VG/E24 4. oktober 2012 e24.no/energi/nho-om-forsikringsbransjen-tar-mrd-fra-kundene/20282554 og «LO til angrep på forsikringsselskapene», VG/E24 10. oktober 2012 <https://e24.no/naeringsliv/lo-til-angrep-paaforsikringsselskapene/20284941>.

⁴²NHOs høringssvar datert 26.11.2015 til Justis- og beredskapsdepartementets forslag om endringer i instruks for Norsk Naturskadepool.

⁴³Se punkt 1.3.

⁴⁴Se punkt 1.3.

ikke har hatt betydelig overskudd på ordningen over tid. Dersom man hadde tatt hensyn til kapitalkostnadene ville det derfor heller ikke ha blitt bygget opp naturskadekapital i selskapene.

Når det gjelder eventuelle konkurransemessige virkninger av ordningen har majoriteten av selskapene overfor utvalget gitt uttrykk for at de mener at utjevningsmekanismene i ordningen er til fordel for nye selskaper, ettersom de drar fordel av stabiliteten skadeutligningen gir på et risikoområde forbundet med betydelig volatilitet som kan være krevende i etableringsfasen. Videre har majoriteten av selskapene pekt på at det er de større selskapene som bekoster det meste av administrasjonen rundt ordningen, gjennom å stille og lønne fagressurser i skadeutvalg, revisjonsutvalg, vilkårsutvalg og reassuranseutvalg. Ifølge selskapene er arbeidet som gjøres i disse utvalgene noe bransjen som helhet og de mindre selskapene kostnadsfritt drar nytte av.

At medlemsselskapene har ulik naturskadekapital i forhold til markedsandel skyldes ifølge majoriteten av selskapene tilfeldigheter ved det historiske omfanget av naturskader.

4.3.4 Utvalgets vurdering

Tidligere evalueringer av ordningen og utvalgets arbeid har vist at det er vanskelig å få oversikt over, og tilstrekkelig innsyn i, de økonomiske sidene ved ordningen. Utvalgets arbeid og tidligere evalueringer har også vist at det i liten grad er enighet mellom ulike aktører når det gjelder hvilke, og i hvor stor grad, ulike elementer skal tas hensyn til når økonomien i ordningen skal vurderes.

Vurderingen til *utvalgets flertall* er at selv om ordningen har fungert godt overfor forsikringstakerne, viser tidligere evalueringer og kritikken som har blitt reist mot ordningen at det er svakheter ved organiseringen av ordningen. Gjeldende instruks for ordningen er blant annet ikke tilstrekkelig egnet til å oppfylle dagens forventninger om åpenhet og innsyn i de økonomiske forholdene i ordningen. Det har også skjedd store endringer i strukturen i skadeforsikringsmarkedet i Norge, og i reguleringen av skadeforsikringsselskapene, uten at det har ført til betydelige endringer i hvordan ordningen er organisert.

Etter instruksen § 11 første ledd skal premiesatsen fastsettes under hensyn til at den samlede premien over tid skal svare til medlemmenes skadebeløp og poolens og selskapenes administrasjonskostnader. Over tid har premieinntektene vært større enn erstatningsutbetalingene og administrasjonskostnadene, og medlemsselskapene har derfor kunnet avsette betydelig naturskadekapital i sine regnskaper. Dette tilsier etter vurderingen til *utvalgets flertall* at premiene forsikringskundene har betalt har vært for høye over tid. Medlemsselskapene har også kunnet inntektsføre finansavkastningen på avsatt naturskadekapital.

Premiesettingen de siste ti årene synes i større grad enn tidligere å ha vært i tråd med instruksen, og det har vært bedre samsvar mellom premieinntektene og selskapenes erstatningsutbetalinger og administrasjonskostnader i perioden. Selv om det i de senere år har vært større samsvar mellom inntekter og utgifter i ordningen, er *utvalgets flertalls* vurdering at den avsatte naturskadekapitalen i selskapene er langt større enn nødvendig ut fra de vurderinger Finanstilsynet har gjort om behovet for kapital i ordningen. *Utvalgets flertall* deler Finanstilsynets vurdering om at naturskadekapitalen i selskapene har vokst til en størrelse som neppe har vært påtenkt av lovgiver. Som Finanstilsynet har pekt på, gjør imidlertid endringene i markedsandelene som har skjedd i perioden ordningen har vært i drift, at det er vanskelig å bygge ned naturskadekapitalen i selskapene til et riktigere nivå gjennom å redusere naturskadepremien.

I lys av svakhetene ved innretningen av naturskadeforsikringsordningen som har blitt identifisert i tidligere evalueringer og gjennom utvalgets arbeid, er det etter *flertallets* vurdering nødvendig å gjøre endringer i organiseringen av ordningen med sikte på en mer transparent ordning som er robust over tid. I kapittel 5 redegjør utvalget for eierskapet til den eksisterende naturskadekapitalen

i selskapene, før utvalget i kapitlene 6 og 7 gjør rede for ulike modeller for en fremtidig naturskadeforsikringsordning.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.12.

5 Eierskapet til naturskadekapitalen

5.1 Innledning

Naturskadeforsikringsordningen har møtt kritikk, blant annet fordi selskapene som har vært i markedet har kunnet sette til side naturskadekapital i overskuddsår. Over tid har denne kapitalen kumulert, og utgjør i dag store summer. Utvalget har vurdert hvorvidt forskjellene mellom selskaper med og uten opparbeidet naturskadekapital kan utlignes noe ved å trekke på den kapitalen som ligger i selskapene. For å kunne ta stilling til utvalgets handlingsrom, er det nødvendig å undersøke nærmere hvilke bindinger som foreligger ved bruk av naturskadekapitalen.

5.2 Redegjørelse for synspunkter tidligere og i dag

Eierskapet til naturskadekapitalen er ikke uttrykkelig omtalt i naturskadeforsikringsloven eller lovens forarbeider. Først ved forskrift av 16. februar 2016 ble det uttrykkelig nedfelt i instruksens § 11 fjerde ledd at naturskadekapitalen «tilhører selskapet».⁴⁵ Dette var en av flere presiseringer som kom inn i instruksens for å klargjøre naturskadekapitalens stilling i relasjon til kapitalkravene i Solvens II-direktivet (direktiv 2009/13/EF).⁴⁶ Direktivet stiller krav til ansvarlig kapital (solvenskapital) som selskapene er pålagt å ha for å sikre stabilitet i markedet.⁴⁷ Formålet med endringene var å legge til rette for at kapitalen kunne regnes som ansvarlig kapital etter direktivet.

Rent regnskapsmessig har avsatt naturskadekapital vært klassifisert som egenkapital helt siden april 2008. Naturskadekapitalen ble omklassifisert fra gjeld til egenkapital som ledd i tilpasningen av årsregnskapsforskriften til International Financial Reporting Standards (IFRS). Bakgrunnen for endringen var at naturskadekapitalen ikke ble ansett å tilfredsstille kriteriene for klassifikasjon som gjeld under IFRS.⁴⁸ IFRS definerer innregnings- og målereglene for eiendeler og forpliktelser. Forskjellen mellom eiendeler og forpliktelser utgjør egenkapital. Bakgrunnen for at naturskadekapitalen ble klassifisert som egenkapital skyldes hovedsakelig at det på balansetidspunktet ikke har oppstått hendelser som er vurdert som forpliktelser etter IFRS. Etter gjeldende årsregnskapsforskrift er «avsetning til naturskadekapital» klassifisert som opptjent

⁴⁵Instruksens § 11 fjerde ledd første punktum lyder nå slik: «Naturskadekapitalen tilhører selskapet og skal utelukkende anvendes til dekning av framtidige naturskader».

⁴⁶Direktivet ble vedtatt 25. november 2009 og innlemmet i EØS-avtalens vedlegg IX ved EØS-komiteens beslutning 1. juli 2011.

⁴⁷For å imøtekomme direktivets krav, ble det videre presisert i instruksens § 11 sjette ledd at Naturskadepoolens krav på naturskadekapitalen ved selskapets opphør er en etterprioritert fordring. Forskriften endret også terminologien i instruksens fra «naturskadefond» til «naturskadekapital», for å reflektere at det ikke eksisterer ett samlet «fond» som er atskilt fra forsikringsselskaperes øvrige egenkapital.

⁴⁸Endringen ble tatt inn i forskrift av 16. desember 1998 nr. 1241 om årsregnskap for forsikringsselskaper.

egenkapital, jf. forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsforetak § 3-2.

Til tross for den regnskapsmessige klassifikasjonen, har enkelte aktører vært uenige om eierskapet til og disponeringen av naturskadekapitalen. Dette henger sammen med at vurderingene som ble foretatt ved innføringen av IFRS ikke hadde til hensikt å avklare eierforholdene til naturskadekapitalen rent generelt, men å innføre en felles standard for regnskapsrapportering.

I det følgende gis en gjennomgang av hva de ulike instanser har ment om disse spørsmålene. Eierskapet til naturskadekapitalen er først omtalt i et brev fra Kredittilsynet (nå Finanstilsynet) av 27. juni 2008. I brevet uttalte tilsynet seg om et illustrasjonsregnskap utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av styret i Norsk Naturskadepool. Om eierskapet til naturskadekapitalen uttalte tilsynet følgende:

«Som nevnt ... er forutsetningen om at selskapene skal ha kompensasjon for den kapitalen som stilles til rådighet – og at det i denne sammenheng ikke skal tas høyde for naturskadefondets størrelse – basert på en oppfatning om at eierskapet til naturskadefondet i det enkelte selskap tilligger selskapet selv.

Kredittilsynet vil for øvrig understreke nødvendigheten av å få avklart de forannevnte problemstillinger vedrørende råderetten over naturskadefondet samt eierskapet til dette før det er aktuelt å gå videre med mer detaljerte vurderinger av de beregningstekniske forutsetninger for et illustrasjonsregnskap eller totalregnskap.»

Finanstilsynet oppnevnte i februar 2010 en arbeidsgruppe som fikk i mandat å utrede totalregnskap for naturskadeforsikringen. Et av punktene i utvalgets mandat var å foreta en analyse av problemstillinger knyttet til eierskapet til naturskadekapitalen (på den tiden kalt naturskadefond). Arbeidsgruppen vurderte både i hvilken grad medlemsselskaper i Naturskadepoolen har rett til å beholde finansavkastning på aktiva som i beløp tilsvare selskapets naturskadekapital, og hvorvidt et selskaps naturskadekapital kan benyttes til å dekke erstatninger som det er et annet medlemsselskaps ansvar å dekke. Arbeidsgruppen ba i brev 20. september 2010 Justisdepartementet om en klargjøring av lovens rammer. Justisdepartementet besvarte henvendelsen i brev 8. november 2010, og skrev følgende:

«Det er ingen regler i naturskadeforsikringsloven eller i naturskadepoolinstruksen som gir uttrykk for at forsikringsselskapene ikke har adgang til å inntektsføre avkastningen knyttet til deres naturskadefond i det ordinære driftsregnskapet. Generelt bemerkes det at forsikringsselskapenes regnskapsføring må skje i tråd med de regler som følger av regnskapslovgivningen. Dette regelverket hører under Finansdepartementet.»

Justisdepartementet avkreftet også at et medlemsselskap kunne kreve bidrag fra et annet selskaps naturskadekapital:

«Vi forstår dette som et spørsmål om et forsikringsselskap direkte kan fremsette et krav overfor et annet forsikringsselskap om at det sistnevnte selskapet skal benytte midler avsatt i naturskadefond til dekning av det førstnevnte selskapets pådratte forpliktelser. ... Det fastslås eksplisitt at fondet utelukkende skal anvendes til dekning av fremtidige naturskader, jf. § 11 fjerde ledd annet punktum, og det fremgår av sammenhengen for øvrig at fondet følger selskapet og benyttes til å dekke selskapets fremtidige forpliktelser ved utlikning av naturskadeerstatningene, jf. § 11 femte og sjette ledd som regulerer hvordan oppbygde naturskadereserver og naturskadefond skal disponeres der selskapet overfører sin virksomhet i brannforsikring til et annet selskap eller virksomheten opphører.»

Som en oppfølging av brevet fra arbeidsgruppen, ba Finansdepartementet i brev 28. januar 2011 om en ytterligere belysning av prinsippene for utlikning. Justisdepartementet besvarte henvendelsen 14. mars 2011. I brevet uttalte departementet følgende:

«Problemstillingen er om naturskadefondet i et deltakerselskap i NP, avsatt i henhold til forskriften § 11 fjerde ledd, bare skal benyttes til å dekke fremtidige forpliktelser ved utlikningen av naturskadeerstatningene for selskapet som har avsatt fondet, eller om forskriften åpner for at et deltakerselskap som ikke får dekket årets naturskadeerstatning gjennom årets premie og eget naturskadefond, kan få dekket sitt tap fra naturskadefondene som er avsatt i et eller flere av de andre deltakerselskapene.

...

Som det fremgår [i brev 8. november 2010] er vår forståelse av forskriften at naturskadefondet i et selskap skal benyttes til å dekke selskapets fremtidige forpliktelser ved utlikning av naturskadeerstatningene. Det vil være i strid med forskriften å kreve at fondet skal benyttes til å dekke andre deltakerselskapers tap. Vi tilføyer at en praksis der deltakerselskaper med store naturskadefond må dekke tap for deltakerselskaper med mindre naturskadefond, heller ikke vil være i samsvar med formålet bak skadepoolen som er å utlikne naturskadeerstatningene mellom selskapene, jf. naturskadeforsikringsloven § 4 annet ledd annet punktum. En slik praksis ville innebære at enkelte av deltakerselskapene dekker mer, og andre mindre, enn sin forholdsmessige andel av årets naturskadeerstatninger, slik dette er beregnet på grunnlag av brannforsikringssummer pr. 1. juli i skadeåret, jf. forskriften § 8.

Naturskadepoolen og utjevningsmekanismene er utformet med tanke på at enkelte landsdeler statistisk sett er mer utsatt for naturskader enn andre. Med andre ord er ordningen utformet med det formål å utjevne naturskadeerstatningene mellom selskapene, og ikke med tanke på utjevning av forskjeller i dekningsandeler mellom selskapene.»

Etter å ha mottatt Justisdepartementets svar, ba Finansdepartementet om Finanstilsynets vurdering av om naturskadeforsikringsordningen i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for utjevning av risiko mellom selskapene. I Finanstilsynets brev av 1. november 2011 sto følgende:

«Finanstilsynet mener ... at det bør kunne åpnes for innkalling av bidrag fra medlemsselskaper som har opparbeidet naturskadefond, der et annet medlems akkumulerte naturskadefond ikke er tilstrekkelig til å dekke medlemmets andel av erstatningskostnadene. Med andre ord bør det akkumulerte naturskadefondet i det enkelte selskap som er medlem av NP som hovedregel aldri kunne bli negativt (så lenge det finnes opparbeidet naturskadefond i ett eller flere av de øvrige selskapene). ... Finanstilsynet antar at en hovedregel om at selskapene med opparbeidede naturskadefond må betale sin forholdsmessige andel av underskuddet i henhold til den fastsatte fordelingsnøkkelen for skadeårgangen, i størst grad bidrar til å ivareta prinsippet om full utligning.»

Instruksen ble endret ved forskrift 16. februar 2016, slik at eierskapet til naturskadekapitalen ble uttrykkelig regulert, jf. ovenfor.

I brev til Naturskadepoolen 19. februar 2016, stilte Knif Trygghet Forsikring AS (Knif) seg bak Finanstilsynets forslag til endring av utligningsmekanisme. Knif anmodet styret i poolen om ta initiativ til å endre reglene for utligning, slik at oppbygd naturskadekapital i selskapene benyttes til å utligne akkumulert negativ naturskadekapital i de selskapene som har dette. Knif bemerket at «[e]n slik endring bør ikke være til hinder for at naturskadefondet tilhører det enkelte selskap. Dette fordi fondet uansett kun kan brukes til å dekke naturskader. En utligning av de selskapsspesifikke naturskadefondene vil være å bruke fondet i tråd med intensjonen.»

Norsk Naturskadepool besvarte henvendelsen i brev 20. april 2016, og uttalte følgende:

«Det er ikke tvilsomt at det enkelte selskap eier naturskadekapitalen, i den forstand at de aktiva som naturskadekapitalen teoretisk eller beregningsteknisk kan sies å representere eller assosieres med, er selskapets egne aktiva. ... Under gjeldende regelverk er det således ingen mulighet for styret i Norsk Naturskadepool til å foreslå en utligning som medfører at oppbygd

naturskadekapital i selskapene benyttes til å utligne akkumulert negativ naturskadekapital i de selskap som har dette. Slik styret ser det, vil det heller ikke være anledning til å fastsette en endring av Instruksen eller Naturskadeforsikringsloven som medfører at den naturskadekapital som allerede er akkumulert av et selskap før en endring av utligningsordningen, helt eller delvis skal benyttes til utligning av negativ kapital i andre selskap. I og med at naturskadekapitalen tilhører (eies) av det enkelte selskap, vil en slik lovendring ikke kunne gis med tilbakevirkende kraft.»

Som fremstillingen viser, har det vært avvikende meninger om eierskapet til naturskadekapitalen. Uenigheten gikk først og fremst på om naturskadekapitalen utgjorde selskapenes egenkapital, eller om kapitalen kunne anses som en form for sikkerhetsavsetning som var felles for naturskadeordningen. Eierskapet ble klargjort ved forskrift av 16. februar 2016, men også etter denne klargjøringen har det vært delte oppfatninger om mulighetene for å disponere over denne kapitalen for å dekke andre selskapers forpliktelser.

5.3 Utvalgets syn

Det fremgår nå av instruksen § 11 fjerde ledd at «[n]aturskadekapitalen tilhører selskapet». I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av august 2015, som knyttet seg til en klargjøring av naturskadekapitalens stilling som solvenskapital etter Solvens II-direktivet, ble det lagt til grunn at de nevnte endringene kun var ment som en klargjøring, og ikke en endring, av gjeldende rett:

«Når det gjelder eierskapet til naturskadefondene, fastslås det i instruksen § 11 fjerde ledd annet punktum at fondene utelukkende skal anvendes til dekning av fremtidige naturskader, og det fremgår av sammenhengen for øvrig at fondet følger selskapet og benyttes til å dekke selskapets fremtidige forpliktelser ved utlikning av naturskadeerstatningene, jf. § 11 femte ledd og sjette ledd. Avkastningen avsettes i det enkelte selskapet og inntektsføres i det ordinære driftsregnskapet.

Ut fra dette antar departementet at fondet i relasjon til dekningsloven § 2-2 må anses å tilhøre selskapet, slik at fondet omfattes av kreditorenes beslagsrett ved selskapets insolvens. ... Det kan likevel være hensiktsmessig å gi direkte uttrykk i instruksen for at kapitalen tilhører selskapene.»

Justis- og beredskapsdepartementet vurderte naturskadekapitalens stilling i en insolvenssituasjon, og ga uttrykk for at naturskadekapitalen «i relasjon til dekningsloven § 2-2» må anses å tilhøre selskapet. Av dekningsloven § 2-2 følger at «[n]år ikke annet er fastsatt ved lov eller annen gyldig bestemmelse, har fordringshaverne rett til dekning i ethvert formuesgode som tilhører skyldneren på beslagstiden, og som kan selges, utleies eller på annen måte omgjøres i penger.» Det som «tilhører skyldneren» på beslagstiden er en henvisning til hva som er omfattet av skyldnerens eiendomsrett. Departementet la med andre ord til grunn at naturskadekapitalen er selskapenes eiendom.

Utvalget legger etter dette til grunn at opparbeidet naturskadekapital tilhører vedkommende selskap. Det er utvalgets syn at opparbeidet naturskadekapital etter dagens ordning ikke kan anvendes til å dekke andre selskapers forpliktelser.

Når utvalget har vurdert hvordan en fremtidig ordning bør se ut, har utgangspunktet vært at naturskadekapitalen er å anse som (bundet) egenkapital i selskapene. Grunnloven §§ 97 og 105 samt EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 verner eiendomsinteresser, og utgjør dermed yttergrensene for utvalgets handlingsrom. I vurderingen av hvilket vern naturskadekapitalen har, må en likevel se hen til at det er snakk om en spesiell form for egenkapital. Etter instruksen skulle premiesatsen fastsettes slik at ordningen over tid skulle gå i null, jf. § 11 første ledd. Det var altså ikke lagt opp til at naturskadeordningen skulle gi selskapene overskudd. Videre har naturskadekapitalen helt fra starten vært underlagt vesentlige rådighetsbegrensninger.

Naturskadekapitalen skal utelukkende anvendes til dekning av fremtidige naturskader, jf. instruksens § 11 fjerde ledd siste punktum. Dersom et selskap overfører sin virksomhet i brannforsikring til et annet selskap, skal også naturskadekapitalen overføres, jf. instruksens § 11 femte ledd. Opphører selskapet, skal oppbygget naturskadekapital overføres vederlagsfritt til poolen for fordeling blant deltakerne i henhold til årets utligningsgrunnlag, jf. instruksens § 11 sjette ledd. De bindinger som ligger på denne kapitalen, innebærer at selskapene ikke har noen berettiget forventning om å disponere denne kapitalen på lik linje med sin frie egenkapital. Dette virker inn på utvalgets handlingsrom.

Både Grunnloven §§ 97 og 105 kan beskytte mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner. I enkelte tilfeller kan det være tvilsomt hvilken av bestemmelsene som er mest relevant, og praksis har vært noe inkonsekvent. I tidligere praksis og i juridisk teori har bestemmelsene vært sett i sammenheng, men i Rt. 2007 s. 1281 (Øvre Ullern Terrasse), synes Høyesterett å legge til grunn at bestemmelsene er gjensidig utelukkende. Spørsmålet om Grunnloven § 105 er til hinder for å overføre avkastningen av naturskadekapitalen til et felles fond, drøftes i punkt 7.4.3.1. Spørsmålet om Grunnloven § 97 er til hinder for at selskaper med naturskadekapital pålegges å dekke sin andel av et eventuelt underskudd i ordningen drøftes i punkt 7.4.2.2. Samme spørsmål drøftes også opp mot EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1), jf. punkt 7.4.2.3.

6 Alternative modeller for en nyordning

6.1 Siktemålet med en nyordning

Når utvalget har vurdert alternative ordninger for fremtiden, har utvalget sett hen til den kritikk som er rettet mot dagens ordning. Denne kritikken går blant annet på at ordningen har vært lite transparent, at den har lagt til rette for oppbygging av naturskadekapital i enkelte selskaper, og at ordningen har innebåret en konkurranseulempa for nyere aktører i markedet for naturskadeforsikring som har måttet dekke et underskudd med sin frie egenkapital (for en redegjørelse for kritikken, se kapittel 4). Utvalget har bestrebet seg på å foreslå en nyordning som imøtekommer denne kritikken. Siktemålet er at den nye ordningen skal være transparent, at naturskadekapitalen og forsikringstakernes fremtidige innbetalinger anvendes i tråd med formålet, og at det skal være likeverdig konkurranse mellom forsikringsselskapene. Videre har utvalget sett hen til at en nyordning må være robust. I dette ligger at ordningen må sørge for tilstrekkelige risikoavsetninger til naturskadehendelser, slik at ordningen er bærekraftig over tid. Her må en også ta høyde for at risikoen for naturskader kan øke som følge av klimaendringer.⁴⁹ En robust ordning som står seg over tid har også den fordel at den sikrer forutberegnelighet, både for etablerte aktører og for aktører som ønsker å tre inn i markedet. Men ordningen må også være robust i den forstand at den nyter tillit og legitimitet blant de sentrale aktørene.

Det følger av mandatet at utvalget skal «se hen til behovene til forsikringsnæringen (store og små, nye og gamle forsikringsselskaper) [og] forsikringstakersiden». Utvalget har bestrebet seg på å finne en løsning som ivaretar alle disse gruppene. Samtidig lar det seg vanskelig gjøre å etablere en nyordning som ivaretar de ulike aktørene i forsikringsnæringen og forsikringstakerne fullt ut. Det er visse interessemotsetninger mellom disse gruppene, først og fremst knyttet opp mot

⁴⁹Tilstrekkelige avsetninger i selskapene er i dag ivare tatt gjennom Solvens-regelverket, jf. finansforetaksloven kapittel 14 og Solvens II-forskriften. Med ordningen utvalgets flertall går inn for, må en også sørge for tilstrekkelige risikoavsetninger i poolen, jf. punkt 7.1 og 7.3.

disponeringen av naturskadekapitalen som ligger i selskapene. For det første er det en motsetning mellom forsikringstakerne på den ene siden og selskaper med naturskadekapital på den annen. Forsikringstakerne ønsker seg løsninger som sikrer dem en andel av den naturskadekapitalen som er bygget opp ved hjelp av deres innbetalinger over tid. For det andre er det en interesse motsetning mellom forsikringsselskaper med og uten opparbeidet naturskadekapital. Selskaper med naturskadekapital ønsker ikke en nyordning hvor de blir pålagt å trekke på denne kapitalen i større grad enn i dag. Motsatt argumenterer noen av forsikringsselskapene som ikke har opparbeidet naturskadekapital med at aktører med naturskadekapital har en historisk fordel det bør tas hensyn til i en fremtidig ordning.

6.2 Tre modeller for en nyordning

Utvalget har diskutert *tre ulike modeller* for en fremtidig nyordning. Ingen av disse modellene rokker ved de grunnleggende prinsippene naturskadeforsikringsordningen bygger på. Forsikringspremien skal fremdeles være den samme, uansett hvor i landet man bor, og premieraten beregnes som en promille av brannforsikringssummen. Videre forblir naturskadeforsikringsdekningen den samme som etter dagens ordning. Også andre trekk går igjen på tvers av de tre modellene. Åpenhet og transparens står sentralt, og i dette ligger blant annet at det årlig skal utarbeides et naturskaderegnskap og at informasjon knyttet til ordningen skal gjøres tilgjengelig for allmenheten. Et annet trekk som går igjen er ønsket om å sikre økt legitimitet gjennom en bredere styresammensetning, hvor også kundesiden er representert. I alle modellene inngår at styret skal fastsette premieraten, men det er en viss variasjon med hensyn til hva denne satsen skal dekke. De tre modellene har likevel sine særtrekk, og disse vil bli presentert i det følgende. Modellene kan på mange måter plasseres langs en glideskala, hvor modell 1 gir en større rolle til forsikringsselskapene og fjerner oppbyggingen av naturskadekapital, mens modell 3 lar poolen få en større rolle og bygger opp et felles fond, samt bruker den historisk oppbygde kapitalen på en mer aktiv måte. Modell 2 ligger et sted i midten.

Modell 1 legger opp til at selskapene, som i dag, skal stå risikoen og utligne skadene seg imellom basert på sin markedsandel i brannforsikringsmarkedet. Modellen skiller seg likevel fra dagens ordning ved at ordningen med naturskadekapital foreslås avvirket. Et eventuelt overskudd vil etter dette tilfalle selskapene som fri egenkapital, mens et eventuelt underskudd trekkes fra selskapets egenkapital. Selskaper som har bygget opp historisk naturskadekapital, kan benytte denne til å dekke sine egne forpliktelser i underskuddsår. Ved en løsning som skissert, vil naturskadeforsikringen i større utstrekning behandles som et alminnelig forsikringsprodukt i selskapets portefølje. Det felles gjenforsikringsprogrammet avvirkles, og hvert enkelt selskap tilpasser selv behovet for gjenforsikring ut fra sin risikoevne og -vilje.

Også *modell 2* legger opp til at det skal skje skadeutligning som i dag. Hovedforskjellen med dagens ordning er at avsetning til naturskadekapital ikke skal skje i det enkelte selskap, men til en felles naturskadekapital som ligger i poolen. Det vil således skje en oppbygning av naturskadekapital i poolen såfremt det i det enkelte år er overskudd i naturskaderegnskapet. Fondet skal utgjøre en tilstrekkelig kapitalbase for å kunne styre mot et nullresultat (beregnet til 4 milliarder kroner med dagens grunnlag). Avkastningen på naturskadekapitalen vil tilfalle fondet, og ikke det enkelte selskap slik situasjonen er i dag. Forutsatt at det er tilstrekkelig rom for avsetninger vil det samlede fondet komme opp i en akseptabel størrelse etter noe tid. Poolen vil få i oppgave å forvalte fondet på en forsvarlig måte. Formålet med fondet som bygges opp er at selskapene skal kunne trekke på disse midlene i underskuddsår, heller enn å måtte trekke på egenkapitalen slik som i dag. Som en overgangsordning, kan det vurderes om en skal differensiere mellom selskapene, slik at selskaper med oppspart naturskadekapital skal måtte trekke på denne ved underskudd heller enn å rette krav

mot poolen. Ansvaret for å tegne gjenforsikring vil i denne modellen mest naturlig påhvile poolen, men kan eventuelt alternativt ligge på det enkelte selskap.

Modell 3 minner om modell 2, men går lenger på to områder: Modellen innebærer en mer aktiv bruk av historisk opparbeidet naturskadekapital i en overgangsordning, og legger opp til at poolen skal bære risikoen hvis fondet er tomt og gjenforsikringsprogrammet ikke dekker samtlige erstatninger. I modell 3 vil poolen stå ansvarlig overfor forsikringstakerne, men det settes et tak for hvor stort ansvar poolen kan ha (både per hendelse og per skadeår). Selskapene krever inn forsikringspremien, og oversender denne til poolen. Selskapene kan også, mot betaling, få ansvaret for å foreta forsikringsoppgjør og annen saksbehandling; alternativt kan noen av oppgavene sentraliseres i poolen. Selskaper med historisk opparbeidet naturskadekapital må benytte denne til å dekke forsikringsutbetalingene til egne kunder, og først når selskapets naturskadekapital er brukt opp vil man få dekket erstatningsutbetalingene fra den nye ordningen. Poolen forvalter midlene, og avkastningen tilfaller fondet. Poolens styre beslutter behov for, og foretar kjøp av, gjenforsikring.

Utvalgets flertall støtter modell 2. *Mindretallet*, *utvalgsmedlem Hodnesdal*, deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.13.

De tre modellene har alle sine styrker og svakheter. Alle modellene kan imøtekomme kritikken om transparens, men det varierer i hvilken grad de kan løse utfordringene knyttet til bruk av historisk opparbeidet naturskadekapital og sikre like konkurransebetingelser. Utvalget har diskutert de ulike elementene i hver ordning, og disse vil bli drøftet enkeltvis i det følgende.

7 Grunnleggende spørsmål for en nyordning

7.1 Skal ordningen med avsetning til naturskadekapital videreføres?

7.1.1 Drøftelse

Et grunnleggende spørsmål for en nyordning er om ordningen med avsetning til naturskadekapital skal videreføres, og i så fall om naturskadekapital bør avsettes i det enkelte selskap eller i et felles fond i poolen. Slik ordningen er lagt opp i dag avsettes naturskadekapitalen i det enkelte selskap. Denne skal utelukkende anvendes til å dekke fremtidige naturskader, og utgjør dermed bundet egenkapital. Likevel forvaltes naturskadekapitalen sammen med selskapets øvrige midler, og avkastningen på kapitalen inngår i selskapets alminnelige finansavkastning. Avkastningen har vært ansett å utgjøre en indirekte kompensasjon for selskapenes kostnader ved å drifte ordningen.

Den samlede naturskadekapitalen har opp gjennom årene økt, fordi premien i perioder viste seg å være betydelig høyere enn kostnadene ved ordningen.⁵⁰ Premiesatsen skal fastsettes under hensyn til at den samlede premie over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader, jf. instruksens § 11 første ledd. Premien har truffet forholdsvis godt de siste ti årene, slik at selskapene ikke har kunnet avsette store beløp som naturskadekapital i perioden. Ved å iverksette grep som tydelige instruksjoner for premiefastsettelsen, økt transparens og utvidet styresammensetning, kan en forhindre at det vil oppstå tilsvarende perioder med store

⁵⁰Se likevel særmerknadene fra utvalgsmedlem Hodnesdal i kapittel 15. Hun mener at konklusjonen ville vært en annen hvis samtlige av selskapenes kostnadselementer var inkludert fra starten, se særlig punkt 15.12.6.

overskudd i fremtiden.⁵¹ Går naturskadeordningen i pluss det enkelte år, er det likevel etter dagens ordning slik at overskuddet tilføres selskapenes naturskadekapital. En ytterligere oppbygging av naturskadekapital i selskapene – om enn i mindre skala – vil bidra til å forsterke de skjevhetene som ligger i dagens ordning. Finanstilsynet har pekt på at den omstendighet at selskaper uten (tilstrekkelig) naturskadekapital må dekke underskuddet med annen egenkapital er konkurransevriddende til fordel for selskaper som har opparbeidet naturskadekapital.⁵² Konkurransen har ikke vært fraværende i brannforsikringsmarkedet de siste tiårene. Det har kommet til nye aktører og lønnsomheten har jevnt over vært god innenfor brannforsikring. Utvalgets flertall mener likevel at den ujevne fordelingen av naturskadekapital utgjør en ulempe for selskaper uten opparbeidet naturskadekapital.

En omfordeling av selskapenes naturskadekapital lar seg vanskelig gjennomføre innenfor gjeldende regelverk. Ettersom naturskadekapitalen er å anse som medlemsselskapenes egenkapital, kan kapitalen ikke benyttes til å dekke andre medlemmers andel av erstatningskostnadene (se punkt 5.3). Endringer i premiefastsettelsen fremstår som et lite aktuelt alternativ. Ved å redusere forsikringspremien, og dermed sørge for at periodens samlede naturskadeerstatninger overstiger periodens samlede naturskadepræmier, vil en kunne bygge ned den naturskadekapitalen som ligger i selskapene. Dette vil imidlertid ikke være en tilfredsstillende løsning for selskapene uten opparbeidet naturskadekapital, som vil måtte dekke sin andel av underskuddet gjennom sin frie egenkapital. For å sikre at selskapenes naturskadekapital ikke øker ytterligere i fremtiden, bør en gå bort fra løsningen hvor det skjer en avsetning av naturskadekapital i det enkelte selskap. I en fremtidig nyordning er det særlig to løsninger som peker seg ut. Det første alternativet er å gå helt bort fra ordningen med avsetning av naturskadekapital. Det andre alternativet er en modell hvor avsetning til naturskadekapital skjer i naturskadepoolen selv, og ikke i det enkelte selskap.

Hvis ordningen med naturskadekapital fullt ut avvikes, slik som foreslått i modell 1, vil et fremtidig overskudd i enkeltår tilfalle selskapene og behandles som fri egenkapital. Motsatt vil et underskudd i ordningen måtte belastes selskapets egenkapital. En slik ordning vil fjerne den kapitalbindingen som i dag ligger i rubriseringen av naturskadekapitalen som bundet egenkapital. Ved å la naturskadedekningen bli en integrert del av eksisterende forsikringsdekning, kan en også dra nytte av synergier. Med en modell som skissert, vil naturskadeforsikringen bevege seg mer i retning av å være et alminnelig forsikringsprodukt. Det enkelte forsikringsselskap vil stå risikoen, og det økonomiske resultatet ved ordningen vil inngå som en del av selskapets resultater for øvrig. Det vil likevel være sentrale forskjeller mellom naturskadeordningen og alminnelige forsikringsprodukter: Naturskadeforsikring kan ikke selges separat, men er knyttet opp mot brannskadeforsikringen, og det enkelte selskap kan ikke konkurrere på pris. Skadene skal videre utlignes mellom selskapene etter markedsandel. Dette innebærer at det enkelte selskaps ansvar ikke er knyttet opp mot dettes forsikringsbestand, snarere står selskapet ansvarlig for skader tilsvarende sin markedsandel i brannforsikringsmarkedet. På denne måten bevares solidaritetsprinsippet i dagens ordning.

En løsning hvor kapitalen for fremtiden avsettes i et felles fond (slik som modell 2 og 3), forvaltet av poolen, vil innebære økte kostnader til administrasjon av ordningen. Blant annet vil poolens måtte allokere ressurser til å ivareta sin forvalterrolle.⁵³ Til tross for økte kostnader, har løsningen

⁵¹For en redegjørelse for disse forslagene, se kapittel 8 og 11.

⁵²Jf. brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet av januar 2011, se nærmere punkt 5.2 ovenfor.

⁵³Se nærmere kapittel 13 om kostnadene ved forslaget.

likevel en rekke fordeler. Med denne løsningen forhindrer en at et eventuelt overskudd av naturskadeforsikringsordningen tilfaller selskapene som opererer i brannforsikringsmarkedet. Et overskudd i enkeltår vil ikke, som i dag, tilfalle det enkelte selskap, snarere vil overskuddet overføres til poolen. Dette vil kunne komme kundene til gode i form av reduserte premier i fremtiden. Videre vil avkastningen av fondet i poolen legges til fondet, heller enn å inngå i selskapets alminnelige finansavkastning.

Når det bygges opp et felles fond i poolen vil alle medlemsselskaper – i hvert fall på sikt – kunne trekke på fondets midler hvis ordningen går i minus enkelte år.⁵⁴ En slik løsning innebærer at selskapene ikke vil måtte tære på egenkapitalen hvis det er midler i poolen. Heller enn å gå direkte på selskapets bunnlinje, fanges underskuddet opp av det felles fondet, som alle selskapene har bidratt til. Med en slik ordning vil det ikke lenger vil være en konkurranseulempe ikke å ha opparbeidet naturskadekapital.

Medlemsselskapene vil kunne benytte kapitalen som ligger i poolen som en risikoreduserende effekt i beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko. Når det gjelder fordelingsnøkkelen, altså hvor stor andel av fondet selskapene kan benytte som en risikoreduserende effekt, anser utvalget det som tungvint å ta utgangspunkt i selskapenes markedsandel i den enkelte skadeårgang. Dette ville forde at en holdt oversikt over skadeårgangene i den naturskadekapitalen som ligger i poolen. For å forenkle beregningen, foreslår utvalget at selskapene kan benytte poolens fond etter sin andel av brannforsikringssummer per 1. juli året før. For selskaper som har synkende markedsandeler fra et år til et annet, kan en slik løsning oppfattes som urimelig. Hensynet til en praktikabel løsning veier likevel tyngre enn disse innvendingene, og i praksis endrer markedsandelene seg relativt lite fra år til år.

7.1.2 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår at naturskadekapitalen i fremtiden settes av i et felles fond som forvaltes av Norsk Naturskadepool. Naturskadekapitalen bygges opp av akkumulert overskudd og oppnådd avkastning på naturskadekapitalen. Utvalgets flertall legger til grunn at forsikringsselskapene vil kunne benytte kapitalen som ligger i poolen som en risikoreduserende effekt i beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.14.

7.2 Skal selskapene eller poolen stå risikoen?

7.2.1 Drøftelse

I en nyordning er et viktig spørsmål om selskapene eller poolen skal stå den økonomiske risikoen knyttet til naturskader. Slik ordningen er i dag, er det selskapene som står risikoen ved naturskadeforsikringsordningen, ved at de må dekke sin andel av årets underskudd ved bruk av egenkapital. Selskaper med oppspart naturskadekapital trekker på denne, mens selskaper uten slik kapital trekker på sin frie egenkapital. Selskapenes samlede ansvar for en enkelthendelse er begrenset til 16 milliarder kroner for en enkelt hendelse, jf. forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring § 2. Styret i poolen har valgt å begrense medlemsselskapenes samlede ansvar for en enkelthendelse til 1,5 milliarder kroner. Dette åpner

⁵⁴Den foreslåtte overgangsordningen, hvor selskaper med opparbeidet naturskadekapital må trekke på denne for å dekke sin egen andel av underskuddet, er beskrevet i punkt 7.4.2.

poolen for ved å kjøpe gjenforsikring for dekning av mulige samlede erstatningsbeløp ved en enkelthendelse mellom 1,5 milliarder og 16 milliarder kroner.

Med modell 2 og 3, vil alle selskaper på sikt kunne trekke på fondets midler i underskuddsår. Forutsetningen er likevel at fondet har *tilstrekkelige midler* til å dekke et eventuelt underskudd som skal belastes fondet. Denne forutsetningen vil ikke nødvendigvis slå til. Dersom fondet ikke har tilstrekkelige midler til å dekke et slikt underskudd finnes i teorien to løsninger: Selskapene kan dekke sin andel av underskuddet (modell 2), eller man kan åpne for at poolen låner penger for å finansiere underskuddet (modell 3 etter overgangsperioden).

Hvis en legger opp til en ordning hvor selskapene kan risikere å måtte dekke sin andel av underskuddet, innebærer dette at selskapene står risikoen forbundet med naturskadeordningen. Selskapene er, i tråd med kravene i Solvens II-regelverket, fullt kapitalisert, og dermed rustet til å stå denne risikoen.⁵⁵ Mens fondet er i oppbyggingsfasen, løper medlemsselskapene en reell risiko for å måtte benytte egenkapitalen til å dekke et underskudd i ordningen. Når poolens naturskadekapital har nådd en akseptabel størrelse vil dette formodentlig være tilstrekkelig til å dekke det beløpet ordningen står i risiko. Den risikoen selskapene må stå er derfor liten. Det kan likevel ikke utelukkes at selskapene kan bli ansvarlige overfor forsikringskundene i særlige tilfeller, hvis poolens naturskadekapital er brukt opp. Ettersom et underskudd i første rekke skal dekkes gjennom fondet som bygges opp i poolen, og selskapene må tære på egenkapitalen først når midlene ikke strekker til, bærer selskapene *restrisikoen* forbundet med ordningen. Hvor stor denne risikoen er, vil også avhenge av hvordan gjenforsikringsprogrammet er satt sammen. Per i dag, har poolen tegnet gjenforsikring for ansvar som overstiger en egenregning på 1,5 milliarder kroner opp til den øvre grensen på 16 milliarder kroner per skadehendelse. Gjenforsikringsprogrammet gir rett til én gjeninnsetting (reinstatement) av gjenforsikringen etter en katastrofe som utløser erstatning fra gjenforsikrerne.

Alternativet til å la selskapene bære restrisikoen, er å legge opp til en ordning hvor risikoen bæres av poolen. Siden det ikke er eiere og egenkapital bak poolen, blir spørsmålet hvordan utbetaling til forsikringskundene skal sikres i tilfelle fondet sammen med gjenforsikring ikke gir tilstrekkelig dekning. I teorien kunne en tenke seg at underskuddet ble dekket ved å låne penger. Fremtidige premieinntekter ville da kunne fungere som sikkerhet for lånet, og lånet kunne betales tilbake gjennom økt premiesats i en nødvendig periode.⁵⁶ En slik løsning kan imidlertid vise seg vanskelig å gjennomføre innenfor rammene av Solvens II. Hvis en legger opp til en løsning hvor poolen skal stå risikoen, kan det innebære at poolen i realiteten blir et forsikringsselskap. Det vil medføre at poolen i utgangspunktet får samme kapitalkrav som ordinære forsikringsselskaper, der det i tillegg til forsikringsrisiko også må stilles kapital for bl.a. markedsrisiko (i kapitalforvaltningen) og motpartsrisiko (overfor gjenforsikringsselskapene).⁵⁷ Denne kapitalen må trolig være på plass ved oppstart, hvilket gjør dette til et lite hensiktsmessig alternativ. Alternativet er imidlertid ikke fullt utredet.

⁵⁵Jf. lov 19. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) kapittel 14, og forskrift 25. august 2015 nr. 999 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften).

⁵⁶I en modell som skissert, hvor poolen bærer risikoen (modell 3), blir det mest naturlig å anse selskapene som tjenesteleverandører for poolen, og godtgjøre dem for dette. Selskapene krever inn premien og overfører denne til poolen, de står ansvarlige for kundefølg og foretar oppgjør ved skader. Innenfor denne modellen kan det eventuelt også åpnes for at visse funksjoner, slik som skadeoppgjør, foretas av poolen selv. Risiko som ligger igjen hos medlemmene vil da være begrenset til en eventuell motpartsrisiko, for det tilfellet at selskapene må utbetale erstatning før de får dette igjen fra poolen.

⁵⁷Se nærmere notat fra Finanstilsynet 20. april 2018 (vedlegg 3).

Utvalget anser det ikke som hensiktsmessig å la poolen stå risikoen ved naturskadeforsikringsordningen. Det er gode grunner til at ordningen er innrettet slik den er, ved at det er selskapene som står ansvarlig for naturskadeforsikringen. Naturskadeforsikringen utgjør en integrert del av brannforsikringen, og inngår som et element i en pakke. Sett med kundens øyne spiller det liten rolle om en skade er å anse som en «ekte» naturskade, omfattet av naturskadeordningen, eller en «uekte» naturskade, som dekkes av selskapet selv. Selskapet skal i en nyordning fremdeles forestå oppgjøret til kunden, og den utligning som finner sted mellom selskapene er kunden uvedkommende. Skulle man innføre en løsning hvor selskapene bare var tjenesteleverandører for poolen, ville dette kunne virke inn på selskapenes motivasjon ved at et resultat ikke går direkte på bunnlinsen deres. Dette ville kunne gi utslag i selskapets prioriteringer, og også føre til en mindre sømløs behandling av naturskader mellom det som dekkes i poolen og det som dekkes av det enkelte selskap.

7.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget vil foreslå at selskapene bærer restrisikoen ved naturskadeforsikringsordningen. Når det felles fondet i poolen har nådd en akseptabel størrelse, antas risikoen å være liten.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, har en tilføyelse, se punkt 15.15.

7.3 Hvor mye naturskadekapital bør settes av i fondet?

7.3.1 Drøftelse

Formålet med fondet som bygges opp i poolen er å dekke et underskudd i naturskadeordningen i enkeltår. I det følgende tas det utgangspunkt i en modell hvor alle medlemsselskaper skal kunne trekke på naturskadekapitalen for å få dekket sin del av underskuddet. For å fastsette nivået på fondet i en fremtidig ordning, er det nødvendig å beregne behovet for risikokapital. Her vil det være naturlig å fastsette størrelsen på risikokapitalen på om lag samme måte som kravene til solvenskapital fastsettes. Det innebærer å se hen til risikokapitalkravet (SCR) for skadeforsikringsselskaper etter Solvens II-regelverket.⁵⁸ Fremstillingen i det følgende bygger i all hovedsak på scenarioet for stormrisiko innarbeidet i Solvens II-regelverket.⁵⁹

Solvens II-direktivet har egne delmoduler for beregning av risiko relatert til henholdsvis storm, jordskjelv, flom, hagl og skred/ras, men det er bare stormscenarioet som er gjort gjeldende for risikoer som består i Norge. Regler om beregningen av solvenskapitalkravet for stormrisiko er gitt i artikkel 120–127 samt i vedleggene V til VIII i vedlegg til Kommisjonsforordning (EU) 2015/35, som gjelder som norsk forskrift etter Solvens II-forskriften § 53 første ledd. Beregningen av kapitalkravet for stormrisiko tar utgangspunkt i fordelingen av de samlede brannforsikringssummer mellom Cresta-soner (i Norge blir dette i praksis det samme som fylker). For hver sone er det fastsatt en risikovekt, som er ment å speile i hvilken grad sonen er eksponert for stormrisiko.

⁵⁸EU-kommisjonen arbeider for tiden med en såkalt «SCR Review» der en rekke aspekter ved standardmetoden for beregning av solvenskapitalkravet blir vurdert. Et av temaene i denne gjennomgangen er revurdering av metodene for beregning av kapitalkravet for naturkatastroferisiko. Ifølge gjeldende tidsplan antas det at eventuelle endringer i regelverket for SCR-beregninger ikke vil bli gjennomført før tidligst i 2020 (eventuelt 2021).

⁵⁹For en mer detaljert fremstilling av beregning av solvenskapital for naturkatastroferisiko, se notat fra Finanstilsynet 20. april 2018 (vedlegg 3).

Videre er det fastsatt et sett med landspesifikke faktorer for stormrisiko. Med utgangspunkt i disse størrelsene beregnes et bruttotap per hendelse for hver sone som et produkt av samlet forsikringssum, den sonespesifikke risikovekten og den landspesifikke stormrisikofaktoren. Det samlede bruttotapet per hendelse beregnes deretter ved å summere bidragene fra de enkelte sonene ved hjelp av korrelasjonsmatriser.

Med utgangspunkt i det beregnede bruttotapet per hendelse, fastsettes to scenarier for beregning av kapitalkravet for stormrisiko. I *scenario A* får en et umiddelbart tap som utgjør 80 prosent av det beregnede bruttotapet, etterfulgt av et tap som utgjør 40 prosent av det beregnede bruttotapet. I *scenario B* får en et umiddelbart tap som utgjør 100 prosent av det beregnede bruttotapet, etterfulgt av et tap som utgjør 20 prosent av det beregnede bruttotapet. Selv om begge scenarier medfører et samlet brutto kapitalkrav på 120 prosent av beregnet bruttotap per hendelse, vil naturskadepoolens gjenforsikringsprogram virke ulikt i de to tilfellene. Dette vil virke inn på behovet for kapital i poolen.

Tabell 7.4 Beregnede tap per hendelse under scenario A og B. Millioner kroner.

	Scenario A	Scenario B
Første hendelse	13 299	16 623
Andre hendelse	6 649	3 325
Sum	19 948	19 948

For å kunne beregne netto kapitalkrav i de to scenariene må en ta høyde for Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram det aktuelle år. Hovedtrekkene i programmet for 2018 er som følger: Egenregningen per hendelse utgjør 1,5 milliarder kroner. Gjenforsikringsdekningen består av to lag, hvorav det første laget går fra 1,5 milliarder kroner til 3,5 milliarder kroner, mens det andre laget går fra 3,5 milliarder kroner til 16 milliarder kroner. Gjeninnsettelsespremien etter første hendelse er lik den opprinnelige premien for gjenforsikringsdekningen (dvs. inntil 87 millioner for første lag og inntil 151 millioner kroner for andre lag). Som en forenkling er det lagt til grunn at gjeninnsettelsespremien etter andre hendelse vil være den samme som etter første hendelse. Det forutsettes videre at et eventuelt beregnet tap utover poolens kapasitet per hendelse dekkes av poolens medlemmer. Netto kapitalkrav i 2018 for de to scenariene for stormrisiko blir dermed som oppsummert i tabell 7.2.⁶⁰

Tabell 7.5 Beregnet netto solvenskapitalkrav under scenario A og B i 2018. Millioner kroner

	Scenario A	Scenario B
<i>Første hendelse:</i>		
– Egenregning	1 500	1 500
– Beregnet tap utover poolens kapasitet	-	623
– Gjeninnsettelsespremier	205	238
<i>Andre hendelse:</i>		3 325

⁶⁰Utvalget har ikke trukket inn en eventuell motpartsrisiko knyttet til ordningens gjenforsikrere ved fastsettelsen av nivået på fondet, ettersom dette ville gjøre beregningen mer komplisert. Når bare selskaper med tilstrekkelig rating kan stå som gjenforsikrere, er motpartsrisikoen lav.

– Egenregning	1 500	1 500
– Gjeninnsettelsespremier	125	79
Sum	3 300	3940
Gjenforsikringsprogrammets risikoreduserende effekt	16 618	16 008

Av forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring fremgår det at forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe fra 1. januar 2018 er begrenset til 16 milliarder kroner etter en markert oppjustering av det tidligere maksimale ansvaret på 12,5 milliarder kroner. Det kan reises spørsmål om dette også vil være en øvre grense for beregnet tap pr. hendelse i de to scenarioene for stormrisiko.

Spørsmålet er om det bør tas hensyn til risikoen for «overspill» ved fastsettelsen av risikokapital. Med «overspill» menes at medlemsselskapene i poolen kan bli nødt til å dekke naturskader som overstiger ordningens øvre grense, for eksempel ved at samlet erstatningsomfang blir større enn først antatt. I den grad noen sikrede har fått oppgjør, kan hensynet til likebehandling tilsi at de øvrige får oppgjør selv om ordningens beløpsgrense dermed overskrides. I forbindelse med første hendelse i scenario B kan det i praksis være vanskelig for selskapene å gjennomføre en avkortning av erstatningsutbetalingene på en måte som innebærer en likebehandling av de sikrede. Det kan ikke utelukkes at overspill kan oppstå i særlige situasjoner. Det enkelte selskap er ansvarlig for å forestå utbetaling overfor sine kunder, og har i liten grad oversikt over omfanget av de samlede naturskadene som skal belastes ordningen. Det innebærer at selskapene kan komme til å utbetale mer enn ansvarsgrensen. Den eneste konkrete erfaringen med skade utover beløpsgrensen er fra 1992, der skadekostnadene oversteg grensen med ca. 20 %. Det ble ikke foretatt avkortning til kundene. Utvalget legger til grunn at utbetaling utover ansvarsgrensen er lite sannsynlig, særlig tatt i betraktning at øvre grense nå er 16 milliarder kroner per skadehendelse, mot 800 millioner i 1992. Risikoen for overspill er derfor ikke tatt hensyn til ved fastsettelsen av behovet for naturskadekapital i det følgende.

Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram (gjenforsikringsavtaler) omfatter bare én gjeninnsettelse. Dette innebærer at i tilfeller der det inntreffer to katastrofehendelser som angitt i scenariene A og B, må gjenforsikringsprogrammet fremforhandles på nytt og antakelig til en vesentlig høyere premie enn den som er avtalt for første gjeninnsettelse. Dette tilsier at kapitalkravet bør settes noe høyere enn skissert ovenfor.

Som fremstillingen viser vil det være behov for et fond i størrelsesorden 4 milliarder kroner hvis en tar utgangspunkt i kapitalkravene etter Solvens II. I praksis vil forsikringsselskap ofte ha en kapitalbase som er høyere enn det som følger av solvensregelverket. En slik «buffer» minsker risikoen for å falle under kapitalkravene. En solid kapitalbase med god klaring til kapitalkravene sikrer handlefrihet, og er også viktig med tanke på rating i markedet. Spørsmålet er om også fondet i poolen bør operere med en slik «buffer». Det avhenger av om det beregnede kravet til fondet skal forstås som et målnivå («target level») som det faktiske fondet kan avvike fra i kortere perioder, eller som et minstekrav som skal tilfredsstilles til enhver tid. Dette vil ha betydning for fondets størrelse. Skulle en gå inn for en løsning der det beregnede kravet utgjorde et minstekrav som alltid måtte være tilfredsstilt, ville konsekvensen være at fondet i praksis burde ha en kapitalbase som lå over de estimerte 4 milliarder kroner. Utvalget mener det bør åpnes for at fondet kan avvike fra kravet i perioder. Dersom fondet faller under det beregnede nivået som følge av en eller flere naturkatastrofehendelser, skal det gjenoppbygges over tid. Selv om utvalget mener at et fond på 4 milliarder kroner er behovet ved oppstart av ny ordning, bør størrelsen på fondet vurderes regelmessig. Utvalget legger til grunn at poolen under normale omstendigheter bør vurdere størrelsen på fondet hvert annet år.

Fondet skal bygges opp – og gjenoppbygges – over tid ved hjelp av premieinntekter. Ved overskudd i ordningen skal medlemmene overføre overskuddet til poolen. En nyordning må ta tilbørlig hensyn til forsikringskundes interesser. Historisk sett har det vært krevet inn mer i premie enn behovet skulle tilsi, og det er kundene som har betalt regningen. En må dermed påse at ikke kundene må betale for oppbyggingen – eller gjenoppbyggingen – av fondet i poolen i form av økte premier. Fondet bør derfor fortrinnsvis bygges opp uten å belaste kundene med økte premier. Det vil lettere la seg gjøre hvis en kan gjøre bruk av noe av den naturskadekapitalen som ligger i selskapene i dag (se nærmere punkt 7.4.2). I overgangsfasen vil det bli en gradvis oppbygging av kapitalbasen, og i startfasen må det påregnes en kapitalbase som ligger godt under målsatt beregnet nivå.

7.3.2 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall mener at et fond i poolen på 4 milliarder kroner er et hensiktsmessig mål for fondet ved oppstart, men at dette beløpet må vurderes med jevne mellomrom.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.16.

7.4 Hvordan skal eksisterende naturskadekapital behandles?

7.4.1 Innledning

Utvalget har vurdert hvorvidt en nyordning bør være rent fremoverskuende, og se bort fra den naturskadekapitalen som ligger i selskapene. En rent fremoverskuende ordning ville innebære at man satte en strek ved tidspunktet nyordningen trer i kraft, og lot den historiske naturskadekapitalen stå urørt. Kapitalen kunne enten forbli bundet egenkapital på selskapenes hånd, eller omdannes til fri egenkapital (se nærmere punkt 7.4.2.1). Slik utvalgets flertall ser det, vil en slik løsning være vanskelig å forene med naturskadeforsikringsordningens formål. Det fremgår uttrykkelig av instruksens § 11 fjerde ledd at naturskadekapitalen utelukkende skal anvendes til dekning av framtidige naturskader. Ved å la historisk opparbeidet naturskadekapital stå urørt, vil ikke midlene bli brukt i tråd med formålet.

Da naturskadeforsikringsordningen ble etablert, var det neppe forutsett at fondene skulle komme opp i en slik størrelse. Naturskadekapitalen har bygget seg opp som et resultat av at premiene historisk sett har vært høyere enn skadeutbetalingene og utgiftene forbundet med ordningen.⁶¹ Premien har derimot variert historisk, og har ligget på et stabilt nivå den senere tid. De siste ti årene er det ikke akkumulert tilsvarende resultater som i perioden med høye premier. Likevel utgjør naturskadekapitalen i selskapene store summer. Ved å nyttiggjøre seg noe av denne kapitalen i ny ordning, kan man unngå at kundene må betale for nyordningen i form av økte premier. Videre er det kundene som har betalt inn premiene, det kan derfor argumenteres for at kundene også bør kunne nyte godt av den opparbeidede naturskadekapitalen i fremtiden.

Utvalgets flertall går derfor inn for at en nyordning bør åpne for å trekke på noe av den naturskadekapitalen som ligger i selskapene. Dette kan gjøres på ulike måter. Ett alternativ vil være at selskapene med naturskadekapital skyter inn deler av denne i poolens naturskadekapital, slik at man får etablert et fond umiddelbart. Motsatsen ville være at disse selskapene fra dag én kunne trekke på denne kapitalen i underskuddsår. En slik ordning måtte i så fall kommet på plass i form

⁶¹Utvalgsmedlem Hodnesdal mener at utgiftene forbundet med ordningen ikke reflekteres fullt ut i dagens modell, jf. punkt 15.12.6.

av en frivillig løsning fra selskapene selv. Utvalgets flertall ser det verken som mulig eller ønskelig å gjennomføre en tvungen overføring av selskapenes naturskadekapital. Det ligger begrensninger i at naturskadekapitalen «tilhører selskapene», jf. instruksens § 11 fjerde ledd siste punktum. En tvungen overføring av naturskadekapitalen kan utgjøre et inngrep i eiendomsretten. Det kan innebære at selskapene må «avgi» sin eiendom, og dermed utløse rett til full erstatning etter Grunnloven § 105 (se nærmere punkt 7.4.3.1). Utvalgets flertall anser heller ikke tvungen avståelse som en ønsket løsning, ettersom dette ikke vil utgjøre en balansert løsning, men utelukkende tilgodese selskaper uten naturskadekapital.

Utvalgets flertall har også vurdert andre muligheter for å trekke på den naturskadekapital som ligger i selskapene i dag. Utgangspunktet her er at det er snakk om en egenkapital underlagt rådighetsbegrensninger. I punkt 7.4.2 drøftes en ordning hvor selskaper med opparbeidet naturskadekapital må dekke sin andel av underskuddet hvis ordningen går i minus. I punkt 7.4.3 drøftes ulike løsninger for å la avkastningen av naturskadekapitalen komme naturskadeordningen til gode.

7.4.2 Bruk av selskapenes naturskadekapital til å dekke medlemsselskapets egne forpliktelser i en overgangsfase

7.4.2.1 Drøftelse

Går naturskadeordningen det enkelte år i pluss, skal overskuddet tilføres poolens naturskadekapital (jf. punkt 7.1). I det følgende drøftes hva som skal skje i år hvor det er underskudd i ordningen, i den forstand at årets premiebeløp ikke dekker årets skader, oppgjørskostnader og eventuell annen betaling til selskapene. Etter dagens ordning benytter selskaper med opparbeidet naturskadekapital denne til å dekke et underskudd, mens selskaper uten naturskadekapital benytter sin frie egenkapital. I en nyordning kan man tenke seg ulike løsninger. Man kan legge opp til at alle medlemsselskaper skal kunne trekke på det fondet som ligger i poolen, for å dekke sitt eget underskudd. Dette vil sikre en formell likebehandling av alle medlemmene. På den annen side vil ikke denne ordningen nødvendigvis sikre reell likebehandling, ettersom man da ser bort fra at enkelte selskaper besitter naturskadekapital. Alternativet vil være å ta hensyn til denne kapitalen ved å kreve at selskaper med opparbeidet naturskadekapital trekker på denne ved underskudd i ordningen.

Det fremgår av instruksens § 11 fjerde ledd siste punktum at naturskadekapitalen «utelukkende [skal] anvendes til dekning av framtidige naturskader». En løsning hvor selskaper med opparbeidet naturskadekapital trekker på denne i underskuddsår innebærer at kapitalen brukes i tråd med sitt formål. En slik løsning vil også gjøre fondet i poolen mindre utsatt, ved at færre selskaper vil belaste fondet ved et underskudd i ordningen. Hvis dette innføres som en permanent løsning, vil konsekvensen bli at naturskadekapitalen i selskapene over tid blir redusert eller brakt til opphør. Naturskadekapitalen vil aldri kunne øke, ettersom overskudd det enkelte år skal tilfalle fondet i poolen, men kapitalen vil minke i år med underskudd. Hvor mye naturskadekapitalen vil minke, og hvor raskt dette vil skje, avhenger av hvor omfattende underskuddet i ordningen vil være, så her vil størrelsen på premiene spille inn. Som alternativ til en permanent ordning, kan en se for seg at ovennevnte løsning kun skal gjelde i en overgangsperiode, slik at alle selskaper skal kunne trekke på fondet i poolen på sikt.

Utvalget har bestrebet seg på å finne en løsning som ivaretar ikke bare hensynet til kundene og selskaper uten naturskadekapital, men også selskaper med historisk opparbeidet naturskadekapital. Disse selskapene har deltatt i naturskadeordningen, og forestått skadeoppgjør og skadeutligning i tråd med ordningens intensjoner. En ordning hvor disse selskapene for all fremtid måtte dekke sin andel av underskuddet gjennom naturskadekapitalen, ville være belastende for disse selskapene.

Slik utvalget ser det, vil det være ønskelig å behandle alle medlemmene likt på sikt. Overgangsordningens opphør kan knyttes til ulike milepæler. En kunne se for seg at overgangsordningen ble bragt til opphør en viss tid etter at nyordningen trer i kraft, for eksempel ti år. Det er imidlertid ingen sikkerhet for at det vil være satt av tilstrekkelige midler i fondet innen en tiårsperiode, og videre kan en med en slik løsning risikere at naturskadekapitalen i selskapene står urørt ved utløpet av perioden. Utvalgets flertall mener derfor at overgangsordningen ikke uten videre bør bringes til opphør etter ti år, og går derfor ikke nærmere inn på dette alternativet. I det følgende skisseres to ulike løsninger: For det første, en løsning med overgang til permanent ordning når naturskadekapitalen er redusert til et visst nivå, for det andre en overgang til permanent ordning når det er avsatt tilstrekkelige midler i fondet.

Førstnevnte løsning har den fordel at man kan nyttiggjøre seg den naturskadekapital som ligger i selskapene, og dermed bedre mulighetene for oppbygging av fond i poolen eller lavere premie til kundene. En slik løsning vil også kunne bidra til å dempe et eventuelt press fra selskapene på å øke premien for å skjerme kapitalen, ettersom kapitalen uansett skal bygges ned til et gitt nivå. En ordning som skissert vil likevel kunne medføre en overgangsperiode av svært lang varighet. Slik utvalgets flertall ser det, er det viktigste å etablere en robust ordning for fremtiden. Selv om det er ønskelig å nyttiggjøre seg noe av den naturskadekapitalen som ligger hos selskapene, og dermed sørge for at den historiske kapitalen blir anvendt til det formålet den er satt av til å dekke, er ikke hovedformålet å bygge ned selskapenes naturskadekapital. Formålet er først og fremst å bistå i oppbyggingen av fondet i poolen, og utvalget ser det derfor som mer hensiktsmessig å knytte overgangsordningen opp mot fondets størrelse.

Utvalgets flertall går inn for at selskaper med opparbeidet naturskadekapital skal måtte trekke på denne for å dekke eget underskudd frem til poolens naturskadekapital har nådd et akseptabelt nivå. Dette nivået er angitt til 4 milliarder kroner jf. punkt 7.3.2. Etter at fondet har nådd dette nivået, vil overgangsordningen i utgangspunktet bringes til opphør, slik at alle selskapene kan trekke på naturskedefondet. Selv om fondet har nådd det ønskede nivå, har man likevel ingen garanti for at denne størrelsen opprettholdes over tid. Et relevant spørsmål er hva som skal skje i tilfeller der kapitalen faller etter først å ha nådd dette nivået.

Hvis fondet minker som følge av flere større utbetalinger, kan en løsning være at selskaper med opparbeidet naturskadekapital igjen skal måtte trekke på denne. En slik løsning vil bidra til at fondet raskere gjenoppbygges til det ønskede nivå. For å gjøre ordningen mest mulig robust, kan løsningen være at selskaper med opparbeidet naturskadekapital skal måtte trekke på denne hvis poolens naturskadekapital skulle falle under 3 milliarder kroner. Hvis kapitalen igjen bygges opp til 4 milliarder kroner, kan den permanente ordningen igjen gjelde, slik at alle selskaper kan få dekket sin andel av årets underskudd i poolen. For å sikre forutberegnelighet for medlemsselskapene, foreslår utvalgets flertall at plikten til å trekke på egen naturskadekapital ved fall i poolens naturskadekapital bare skal stå åpen de første ti årene nyordningen er i kraft. Skulle fondet falle under nivået på 3 milliarder kroner etter utløpet av tiårsperioden, vil en dermed ikke kunne kreve at selskapene trekker på egen naturskadekapital i underskuddsår.

Den skisserte løsningen har den fordel at fondet kan bygges opp raskere. Fondet belastes i liten grad, ettersom selskapenes naturskadekapital bringes i spill i underskuddsår. Løsningen har også den fordel at naturskadekapitalen i det enkelte selskap forbeholdes til dekning av selskapenes forholdsmessige andel av skadene, i tråd med sitt opprinnelige formål. På den annen side vil ikke en slik løsning nødvendigvis innebære at naturskadekapitalen i selskapene bygges ned i særlig grad. Det er en viss risiko for at naturskadekapitalen i det vesentlige står ved lag ved utløpet av overgangsperioden. Ved premiefastsettelsen vil man her stå overfor et dilemma. Av hensyn til å få på plass fondet i poolen, vil det være ønskelig at ordningen går i pluss. Samtidig vil det innebære at man ikke får brukt noe av den naturskadekapitalen som ligger i selskapene. Det ideelle ville dermed være at ordningen gikk med overskudd enkelte år – og tilførte midler til fondet – og

underskudd andre år – og trakk midler fra naturskadekapitalen. Det kan man søke å oppnå ved å fastsette premien slik at samlet premie over tid skal svare til selskapenes skadebeløp og utgiftene med ordningen. En har ingen garanti om hvordan skadebildet vil utvikle seg i årene som kommer. Med den ordningen utvalgets flertall går inn for, er det likevel grunn til å tro at naturskadekapitalen i forsikringsselskapene vil minke.

En nedbygging av selskapenes naturskadekapital kan innebære at selskapene må skaffe til veie ny kapital for å oppfylle kravene etter Solvens II. En reduksjon av naturskadekapitalen i selskapene, innebærer at deres ansvarlige kapital reduseres. Etter Solvens II kan naturskadekapitalen benyttes som ansvarlig kapital i kapitalgruppe (tier) 2 og denne kapitalen er ikke avgrenset til kun å skulle dekke kapitalkrav for naturkatastroferisiko. Det kan da være at selskapene må tilføre annen kapital for å kompensere for nedbyggingen av naturskadekapitalen. Også etter dagens naturskadeforsikringsordning vil et underskudd tære på den (eventuelle) naturskadekapital det enkelte forsikringsselskap har. I ny modell vil virkingen bli permanent ettersom et overskudd skal inn i poolen, og ikke legges til naturskadekapitalen i selskapene. Hvorvidt forsikringsselskapene vil måtte skaffe ny kapital for å kompensere for tapet av naturskadekapital, vil avhenge av hvor stor naturskadekapital og øvrig kapital de har. Selskaper med relativt stor naturskadekapital benytter presumtivt denne kapitalen for å oppfylle solvenskapitalkravet utover kapitalkravet for naturkatastroferisiko. Utvalgets flertall mener dette ikke er et tilstrekkelig tungtveiende argument mot den foreslåtte ordningen. Selskaper som i dag har fordel av å benytte naturskadekapitalen som ansvarlig kapital, for å dekke kapitalkrav (utover naturkatastroferisiko), har fått denne fordel ved at naturskadepremien som forsikringstaker har innbetalt har vært større enn skadekostnadene, slik at naturskadekapitalen har blitt bygget opp.

Selskapene vil kunne benytte kapitalen som ligger i poolen som en risikoreduserende effekt i beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko, jf. nærmere punkt 7.1.1. I overgangsperioden vil ikke selskaper med tilstrekkelig naturskadekapital kunne trekke på poolens fond ved underskudd. Disse forsikringsselskapene vil derfor ikke kunne benytte poolens fond som en risikoreduserende effekt i overgangsperioden, så lenge de selv har tilstrekkelig naturskadekapital for å dekke kapitalkravet for naturkatastroferisiko.

Et særlig spørsmål vil være hva som skal skje med eventuell gjenværende naturskadekapital i selskapene ved utløpet av overgangsordningen. Her kan man enten se for seg en løsning hvor denne kapitalen kan disponeres fritt av selskapene eller en løsning hvor kapitalen forblir bundet egenkapital i selskapene slik som i dag. Hvilken løsning man velger, vil ha skattemessige implikasjoner, all den tid avsetning til naturskadekapital frem til nå har gitt en utsatt skatt. Det følger av skatteloven § 8-5 første ledd første punktum at selskapene kan kreve fradrag for avsetninger til fond som er nødvendig for å dekke eller sikre forsikringsforpliktelser, og i praksis har avsetninger til naturskadekapital vært fradragsført i skadeforsikringsselskapene før resultatet har kommet til beskatning. Finansdepartementet har imidlertid gått inn for at fradrag for avsetninger til slik kapital ikke lenger skal innrømmes, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 6.4.4. Begrunnelsen er at avsetning til naturskadekapital skal klassifiseres som egenkapital etter årsregnskapsforskriften, ettersom avsetningen ikke knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser, og at det ikke bør innrømmes fradrag for avsetninger til egenkapital.⁶² For å unngå umiddelbar beskatning av opparbeidede avsetninger, foreslås en overgangsordning hvor avsetninger til naturskadekapital kan settes av på en konto som kommer til beskatning ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 6.4.9. Hvis naturskadekapitalen omdannes til fri egenkapital, vil midlene gå til beskatning umiddelbart. Det er derfor ikke uten videre slik at en omdanning av naturskadekapitalen til fri egenkapital vil innebære en fordel for det

⁶²Jf. forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsforetak § 3-2.

aktuelle forsikringsselskapet. Det avgjørende har likevel vært at en løsning hvor naturskadekapitalen omdannes til fri egenkapital ikke vil være i tråd med formålet om at kapitalen skal dekke fremtidige naturskader.

Med den nyordningen utvalgets flertall legger opp til, vil også selskaper med opparbeidet naturskadekapital etter overgangsperioden kunne trekke på fondet i poolen for å få dekket sin andel av underskuddet i år hvor ordningen går i minus. Det legges dermed ikke opp til at selskapene skal måtte benytte opparbeidet naturskadekapital til dette formål. Det hersker likevel usikkerhet med hensyn til de behov som kan melde seg i fremtiden. Utvalget har bestrebet seg på å finne en løsning som vil være robust, både nå og i fremtiden, men det er ikke mulig å overskue hvordan fremtiden vil arte seg. Et mulig scenario vil være at fondet i poolen tappes som følge av gjentatte naturskadehendelser, og i så fall kan det tenkes at en må se på regelverket på nytt. Her kan selskapenes naturskadekapital gi et handlingsrom, som vil gå tapt hvis naturskadekapitalen omdannes til fri egenkapital. Det kan for eksempel ikke utelukkes at selskaper med opparbeidet naturskadekapital igjen kan måtte dekke sin egen andel av årets underskudd gjennom denne kapitalen. Utvalgets flertall går derfor inn for at naturskadekapitalen forblir i selskapene som bundet egenkapital.

7.4.2.2 Forholdet til Grunnloven

I det følgende drøftes hvordan forslaget om å la selskaper med opparbeidet naturskadekapital trekke på denne kapitalen i en overgangsperiode, for å dekke sin andel av et eventuelt underskudd i ordningen, forholder seg til Grunnloven. Den skisserte ordningen innebærer ikke eiendomsavståelse eller rådighetsbegrensninger som må vurderes etter Grunnloven § 105. Verken eierskapet til den opparbeidede naturskadekapitalen eller rådigheten over denne blir endret med den ordningen som skisseres her. At selskaper med opparbeidet naturskadekapital trekker på denne i underskuddsår er situasjonen også i dag. Som det fremgår av forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 fjerde ledd annet punktum skal naturskadekapitalen «utelukkende anvendes til dekning av framtidige naturskader». I det følgende vurderes derfor om ordningen er i overenstemmelse med Grunnloven § 97, hvor det fremgår at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Bestemmelsen regulerer adgangen til gjennom lov å knytte rettsfølger til tidligere handlinger og gripe inn i etablerte rettsforhold eller bestående tilstander.

Som det fremgår i punkt 5.3 ovenfor, er naturskadekapitalen å anse som selskapenes egenkapital. De har således en rettsposisjon som i prinsippet kan nyte vern etter Grunnloven § 97. Bestemmelsen retter seg bare mot tilbakevirkning til skade, og det er derfor nødvendig å vurdere om den skisserte ordning virker tilbake til skade for de etablerte selskapene. For å avgjøre om forskriftsendringen er til skade for de etablerte selskapene må en sammenligne situasjonen for selskapene etter endringen med situasjonen hvis det eksisterende regelverket var blitt videreført. Ved en videreføring av dagens situasjon ville selskapene kunne satt av naturskadekapital i overskuddsår, i tråd med instruksens § 11 fjerde ledd første punktum. Situasjonen ville da ha vært at selskapenes naturskadekapital ville ha økt i overskuddsår, og sunket i underskuddsår. Med den overgangsordningen utvalgets flertall går inn for, skal selskapene i en overgangsperiode overføre et eventuelt overskudd til poolen. Det er altså slik at et underskudd skal dekkes av selskapets naturskadekapital, mens selskapene ikke vil se noe til et eventuelt overskudd. Dette vil innebære at naturskadekapitalen i selskapet minker raskere enn det som ville vært tilfelle etter gjeldende ordning. Dette utgjør en ulempe for selskapene. For at Grunnloven § 97 skal komme til anvendelse, kreves det likevel at de skisserte reglene har tilbakevirkende kraft i bestemmelsens forstand.

Etter forslaget er det bare et eventuelt fremtidig overskudd av innkrevd premie som skal overføres til poolen. Den naturskadekapital som allerede er avsatt i det enkelte selskap røres ikke. Umiddelbart ser det derfor ikke ut til at det er tale om tilbakevirkning. Dette stiller seg likevel annerledes når man ser ordningen under ett. Når selskapet ikke får tilført ny naturskadekapital, vil

konsekvensen være at den opparbeidede kapitalen bygges ned. De foreslåtte regelendringene vil derfor ha virkning på den naturskadekapital som allerede er opparbeidet. Selv om den opparbeidede naturskadekapitalen vil minke, må det likevel bemerkes at kapitalen, i tråd med sitt formål, fremdeles skal benyttes til å dekke selskapets fremtidige naturskader. De tilbakevirkende elementene i ordningen må derfor regnes som relativt beskjedne.

Hvis det legges til grunn at den skisserte ordningen har tilbakevirkende kraft til skade for de etablerte selskapene, blir det neste spørsmålet om ordningen strider mot Grunnloven. For å kunne ta stilling til det, er det først nødvendig å klargjøre hvilken grunnlovsnorm som skal legges til grunn. I vurderingen av hva som utgjør ulovlig tilbakevirkning har Høyesterett tradisjonelt skilt mellom såkalt egentlig og uegentlig tilbakevirkning. Egentlig tilbakevirkning brukes som betegnelse på tilfeller hvor loven knytter nye byrder (som for eksempel sanksjoner og avgifter) til allerede foretatte handlinger eller begivenheter, mens uegentlig tilbakevirkning omfatter tilfeller der loven griper inn i etablerte rettsforhold eller bestående tilstander. Det finnes også tilfeller som ligger mellom disse ytterpunktene. Kjernen i Grunnloven § 97 er forbudet mot å knytte straff direkte til eldre handlinger, og i den kontekst er forbudet mot tilbakevirkning tilnærmet absolutt, jf. Rt. 2010 s. 1445 (Krigsforbrytelser).⁶³ For øvrig kan lover som i sin virkning knytter økonomiske byrder til tidligere handlinger aksepteres dersom det foreligger «sterke samfunnsmessige hensyn», jf. Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole)⁶⁴ og Rt. 2010 s. 143 (Rederiskatt).⁶⁵ Ved inngrep i etablerte rettigheter eller rettsposisjoner, rammer forbudet primært «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning, jf. blant annet Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) og Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvoter).⁶⁶

De ulike grunnlovsnormene har den konsekvens at en lov som knytter tyngende rettsvirkninger til eldre handlinger som hovedregel er grunnlovsstridig, mens det motsatte er tilfellet for lover som regulerer hvordan en etablert rettsposisjon skal utøves for fremtiden.⁶⁷ Av senere rettspraksis fremgår det likevel at det ikke er noe skarpt skille mellom disse to kategoriene, og at det snarere er snakk om en glidende skala. Det avgjørende er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er.⁶⁸ Videre må det, uavhengig av normvalg, foretas en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden og de samfunnsmessige hensyn på den annen.⁶⁹

Som nevnt ovenfor, innebærer ordningen utvalgets flertall foreslår en begrenset form for tilbakevirkning. Regelendringen medfører ikke at det knyttes nye byrder til tidligere handlinger; snarere er det snakk om å regulere en økonomiske rettsposisjon som utelukkende har oppstått som

⁶³Se premiss 87–96.

⁶⁴Premiss 72.

⁶⁵Premiss 154.

⁶⁶Premiss 99. Tilsvarende Rt. 1996 s. 1440 (Thunheim), Rt. 2001 s. 762 (skatt).

⁶⁷Rt. 2010 s. 143 (Rederiskatt) premiss 153.

⁶⁸Rt. 2010 s. 143 (Rederiskatt) premiss 153, Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvoter) premiss 189 og HR-2016-00389 (Hagen) premiss 76.

⁶⁹HR-2016-00389 (Hagen) premiss 77.

følge av lovregulering. Den foreslåtte ordningen innebærer at selskapenes naturskadekapital over tid bygges ned, som følge av at eventuelle underskudd må dekkes av naturskadekapitalen uten at ny kapital føyes til i overskuddsår. Ettersom elementet av tilbakevirkning er så vidt beskjedent, vil det ikke være snakk om noe strengt tilbakevirkningsforbud. Det ligger nær å vurdere forslaget etter den norm som ble lagt til grunn i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen), og det avgjørende blir da om reglene etter en skjønnsmessig helhetsvurdering fremstår som «særlig urimelig eller urettferdig» overfor de etablerte selskapene. Vurderingen må skje konkret for hvert enkelt selskap, men en må også se hen til helheten i ordningen.

Hvilke momenter som inngår i vurderingen ble presisert av Høyesterett i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen). En må se hen til hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig eller betydelig og om fordelingen av byrder rammer enkelte eller en gruppe særlig hardt. Samtidig ble det påpekt at det må tas hensyn til lovgivers behov for handlefrihet på det aktuelle området.

Formålet med forslaget er å skape en robust naturskedeforsikringsordning for fremtiden, og bygge opp et felles fond som på sikt kan fungere som en risikoavlastning for alle medlemsselskapene (se punkt 6.1 og 7.1). Ved å trekke på naturskadekapitalen i selskapene i en overgangsfase, vil en legge til rette for oppbyggingen av et slikt fond. I vurderingen av grunnlovsmessigheten av den skisserte ordningen, vil et naturlig utgangspunkt være i hvilken utstrekning ordningen vil øke selskapenes økonomiske forpliktelser. Hvor mye av selskapenes naturskadekapital som vil bygges ned, avhenger av hvor store underskudd naturskedeforsikringsordningen vil generere i overgangsperioden. Hvor stor belastning det enkelte selskap vil måtte bære, avhenger videre av selskapets markedsandel og størrelsen på naturskadekapitalen. Selskaper med en høy markedsandel og mye kapital, kan risikere få redusert kapitalen merkbart. Det bemerkes likevel at det bare er snakk om en overgangsordning, frem til kapitalen i fondet har nådd det ønskede nivå.

Videre har ikke selskapene hatt noen berettiget forventning om at naturskadekapitalen skulle stå urørt. Det fremgår uttrykkelig at kapitalen avsatt i selskapene utelukkende skal benyttes til dekning av fremtidige naturskader, og det er dermed ikke snakk om fri egenkapital på selskapets hånd. Eierskapet til naturskadekapitalen har vært omstridt. Regnskapsmessig ble naturskadekapitalen omklassifisert fra gjeld til egenkapital i 2008, ved endringer i årsregnskapsforskriften.⁷⁰ Dette skjedde som ledd i tilpasningen til IFRS (International Financial Reporting Standards). Det var først ved endring i instruksen for poolen i februar 2016 at det klart kom frem at kapitalen tilhører selskapene. Formålet med forskriftsendringen var i første rekke å legge til rette for at selskapenes naturskadekapital kunne regnes som ansvarlig kapital etter Solvens II-regelverket. Selv om utvalget legger til grunn at kapitalen tilhører selskapene, er det relevant å se hen til denne historikken når en vurderer selskapenes berettigede forventninger.

Naturskadeordningen har vært utsatt for atskillig kritikk (se kapittel 4), og det har vært fremmet ulike forslag med det formål å bygge ned naturskadekapitalen i selskapene. Et forslag har gått ut på å la selskapene dekke andre selskapers naturskader, et annet forslag har gått ut på å sette premiesatsen ned, slik at underskudd kunne dekkes av den opparbeidede naturskadekapitalen (se nærmere punkt 4.3.1). Selskapene har på denne måten fått signaler om at naturskadekapitalen kunne minke med tiden. Naturskadekapitalen har blitt avsatt med det formål å benyttes til dekning av fremtidige skader, og selskapene har ingen berettiget forventning om at kapitalen skal opprettholdes på dagens nivå. Med den løsningen som det her legges opp til, vil selskapene i år med underskudd i naturskedeforsikringsordningen dekke en andel av underskuddet tilsvarende deres markedsandel i brannforsikringsmarkedet. Det er derfor ikke slik at løsningen rammer

⁷⁰Forskrift om årsregnskap for skadeforsikringsforetak 18. desember 2015 nr. 1775.

enkelte selskaper uforholdsmessig hardt. Etter dette legger utvalget til grunn at det ikke vil virke klart urimelig eller urettferdig å gi endringene i naturskadeforsikringsordningen virkning i tråd med forslaget. Slik utvalget ser det vil forskriftsendringen være forenlig med Grunnloven § 97.

7.4.2.3 Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Retten til eiendom er også vernet etter EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1).⁷¹

Bestemmelsen lyder som følger (norsk oversettelse):

«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

EMK P1-1 er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2, og skal ved motstrid gå foran annen norsk lov, jf. § 3.

Den nyordningen utvalgets flertall går inn for, innebærer ikke at selskapene må avstå sin eiendom. Likevel vil ordningen innebære et økt trykk på selskapenes naturskadekapital. Det skyldes at selskapene ikke vil få muligheten til å avsette eventuelt overskudd i ordningen slik som i dag, med den konsekvens at naturskadekapitalen i selskapene kan minke over tid. Dette vil muligens være å anse som et inngrep i eiendomsretten, som må vurderes opp mot vilkårene i P1-1.⁷²

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) slo fast i *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* at bestemmelsen inneholder tre ulike regler: Prinsippregelen, avståelsesregelen og kontrollregelen. Prinsippregelen (jf. første ledd første punktum) innebærer at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred. Avståelsesregelen (jf. første ledd annet punktum) begrenser adgangen til å pålegge tvungen eiendomsavståelse. Kontrollregelen (jf. annet ledd) anerkjenner at det offentlige har behov for og adgang til å regulere bruken av eiendom for å ivareta fellesskapets interesser. På tross av denne tredelingen, har domstolen ved flere anledningen påpekt at det er nær sammenheng mellom de ulike elementene i P1-1.⁷³ Ettersom avståelsesregelen og kontrollregelen regulerer ulike former for innblanding i eierens utnyttelse av eiendomsretten, kommer prinsippregelen inn ved tolkningen.

Ved valget av regel må en se hen til inngrepets art. Som nevnt ovenfor, vil det ikke være snakk om tvungen eiendomsavståelse i et tilfelle som dette, så avståelsesregelen kommer ikke til anvendelse. Naturskadekapitalen i selskapene vil i fremtiden, i tråd med sitt formål, brukes til å dekke selskapets andel av underskuddet hvis enkelte skadeårganger går i minus. Utvalget antar at forholdet vil måtte bedømmes etter kontrollregelen, all den tid bruken av naturskadekapitalen reguleres med sikte på å ivareta fellesskapsinteresser.

For å være forenlig med kravene etter P1-1 må et inngrep i eiendomsretten oppfylle tre vilkår: Tiltaket må være hjemlet i lov, det må forfølge et legitimt formål og det må være forholdsmessig.

⁷¹Begrepet «eiendom» favner vidt, jf. *Stretch mot Storbritannia*, no. 44277/98 [2003] premiss 32: «according to the established case-law of the Convention organs, «possessions» can be «existing possessions» or assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he has at least a «legitimate expectation» of obtaining effective enjoyment of a property right.»

⁷²I EMD har lagt vekt på at en restriksjon «in practice significantly reduced the possibility of [the property's] exercise», jf. *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*, no. 7151/75; 7152/75 [1982] premiss 60.

⁷³Se feks. *James og andre mot Storbritannia*, no 8793/79 [1986] premiss. 37 og *Chinnici mot Italia* (no. 2), no. 22432/03 [2015] avsnitt 29.

For så vidt gjelder hjemmelskravet, har EMD akseptert at inngrep kan ha hjemmel både i lov og rettspraksis.⁷⁴ Likevel må hjemmelen være tilgjengelig og presis, slik at private kan forutberegne sin rettsstilling.⁷⁵ Utvalget legger opp til at bruken av selskapenes naturskadekapital skal være regulert på en klar og presis måte i forskriften.

Kravet om at inngrepet må være forankret i allmenne interesser må tolkes vidt. I *James og andre mot Storbritannia* uttalte domstolen at et inngrep i eiendomsretten som utelukkende er ment å tilgodese en annen privat part, ikke er i samfunnets interesse. Likevel la domstolen til grunn at:

«the fairness of a system of law governing the contractual or property rights of private parties is a matter of public concern and therefore legislative measures intended to bring about such fairness are capable of being «in the public interest».⁷⁶

Utvalgets hovedfokus har vært å etablere en robust naturskadeforsikringsordning for fremtiden. Når utvalgets flertall går inn for at selskaper med naturskadekapital skal måtte dekke eget underskudd i en overgangsperiode, skyldes dette først og fremst at en slik løsning vil legge til rette for å bygge opp et felles fond i poolen (se punkt 7.1). Når man etablerer et felles fond i poolen, som alle selskaper etter hvert skal kunne trekke på i underskuddsår, eliminerer man noe av den skjevheten som ligger i at enkelte selskaper har måttet trekke på sin frie egenkapital de årene ordningen har gått i minus. Ved å etablere en robust naturskadeforsikringsordning for fremtiden sikrer en videre at ordningen kan virke i tråd med sin hensikt, nemlig å sikre at forsikringstakere skal kunne tegne naturskadeforsikring til samme pris, uavhengig av hvor de bor, og uavhengig av hvor utsatt eiendommen deres er. Dette må antas å oppfylle konvensjonens krav til allmenne interesser.

Vilkåret om forholdsmessighet tar sikte på å oppnå en rettferdig balanse mellom de samfunnsinteressene som begrunner tiltaket og forventningen om beskyttelse av eiendomsretten.⁷⁷ Relevante momenter her vil blant annet være betydningen av formålet som forfølges, hvorvidt inngrepet var forutsigbart for den private og om tiltaket er diskriminerende i sin utforming. En absolutt grense ble oppstilt i *Chinnici mot Italia*, hvor EMD la til grunn at «[t]he requisite balance will not be struck where the person concerned bears an individual and excessive burden.»⁷⁸ Kriteriet «an individual and excessive burden» finner man igjen i en rekke andre saker fra EMD.⁷⁹

Nyordningen innebærer ikke at selskapene med naturskadekapital blir påført en individuell og overdreven byrde. Skillet mellom selskaper med og uten naturskadekapital er saklig, all den tid enkelte selskaper sitter på en type bundet egenkapital som utelukkende er ment benyttet til å dekke fremtidige naturskader. En legger også opp til at *alle* selskaper med naturskadekapital skal måtte

⁷⁴*Spacek s.r.o. mot den Tjekkiske Republikk*, no 26449/95 [1999] premiss 54.

⁷⁵*Carbonara og Ventura mot Italia*, no. 24638/94 [2000] premiss 64.

⁷⁶*James og andre mot Storbritannia*, no 8793/79 [1986] premiss 41.

⁷⁷*Draon mot Frankrike*, no. 1513/03 [2005] premiss 78.

⁷⁸*Chinnici mot Italia* (no. 2), no. 22432/03 [2015] avsnitt 32.

⁷⁹Se blant annet *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*, no. 7151/75; 7152/75 [1982] premiss 73.

trekke på denne for å dekke underskudd i ordningen. Hvert selskap dekker en andel av underskuddet som tilsvarer deres andel i brannforsikringsmarkedet. På denne måten vil ikke enkelte selskaper måtte bære en uforholdsmessig stor andel av byrden. Videre kan det pekes på at alle selskaper skal kunne trekke på det felles fondet ved overgangsordningens utløp. Utvalget har avstått fra å innføre dette som en permanent ordning, nettopp for å sikre at byrden på selskapene ikke ble urimelig. For å sikre at løsningen samlet sett ikke blir for byrdefull for selskapene, går utvalget også inn for å la selskapene beholde den avkastning naturskadekapitalen gir (punkt 7.4.3). Samlet sett innebærer derfor forslaget en rettferdig balanse mellom på den ene siden hensynet til å sikre en robust naturskadevarsikringsordning og på den andre siden hensynet til selskaper med opparbeidet naturskadekapital. Denne avveiningen mellom samfunnsinteresser og eierinteresser er i tråd med avveiningen under P1-1.

I forholdsmessighetsvurderingen har EMD også sett hen til om et inngrep i eiendomsretten er vilkårlig eller uforutsigbart.⁸⁰ I *Beinarovic og andre mot Lithauen* utla EMD dette aspektet på følgende måte:

«The Court has on many occasions emphasised the particular importance of the principle of ‘good governance’. It requires that where an issue in the general interest is at stake, in particular when matters affects fundamental human rights such as those involving property, the public authorities must act in good time and in an appropriate and above all consistent manner.»⁸¹

Ordningen utvalgets flertall foreslår er verken vilkårlig eller uforutsigbar. Selve formålet med (historisk og fremtidig) naturskadekapital er at denne skal benyttes til å dekke naturskader. Utvalgets flertall legger opp til at selskaper med opparbeidet naturskadekapital skal trekke på denne i overgangsperioden, mens selskap uten slik kapital skal kunne trekke på fondet i poolen. Denne forskjellsbehandlingen er ikke vilkårlig, men skyldes at naturskadekapitalen er ujevnt fordelt mellom selskapene. Ordningen er heller ikke uforutsigbar. Det følger av instruksens § 11 fjerde ledd siste punktum at naturskadekapitalen skal benyttes til å dekke naturskader, og selskapene har ikke hatt noen berettiget forventning om å kunne disponere denne kapitalen fritt. Videre har eierskapet til og disponeringen av naturskadekapitalen i selskapene vært gjenstand for atskillig uenighet over tid. Selskapene har dermed ikke kunnet innrette seg i tillit til at kapitalen var vernet på lik linje med selskapets øvrige egenkapital.

Utvalget mener at den nyordningen det legges opp til, ikke er i strid med våre folkerettslige forpliktelser etter EMK P1-1.

7.4.2.4 Forholdet til EØS-avtalens statsstøtterepler

Under overgangsordningen er det bare selskaper uten naturskadekapital som kan trekke på midlene i det felles fondet, og en må dermed påse at ordningen går klar av EØS-avtalens regler om statsstøtte. EØS-avtalen setter skranker for mulighetene norske myndigheter har til å gi støtte til næringsvirksomhet. Forbudet mot statsstøtte er nedfelt i EØS-avtalen artikkel 61(1), og formålet er å forhindre at konkurransen vrís ved at statene gir støtte til foretak som setter disse i en gunstig konkurranseposisjon i forhold til foretak som ikke nyter godt av slik støtte.⁸²

⁸⁰Se for eksempel *Hutten-Czapska mot Polen*, no. 35014/97 [2006] avsnitt 168.

⁸¹*Beinarovič og andre mot Lithauen*, no. 70520/10, 21920/10 and 41876/11 [2018] premiss 139.

⁸²Statsstøtte kan likevel være nødvendig for å nå legitime målsetninger, og artikkel 61(2) og (3) åpner derfor for at støttetiltak på gitte vilkår kan være forenlige med EØS-avtalens formål.

Artikkel 61(1) forbyr «støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer [hvis støtten] påvirker samhandelen mellom avtalepartene». Med andre ord, for at det skal foreligge offentlig støtte etter artikkel 61(1) må seks vilkår være oppfylt: Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren; støtten må være gitt av statsmidler i enhver form; mottakeren må drive økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet); støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet); støtten må vri eller true med å vri konkurransen og støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

Støttebegrepet tolkes vidt, og omfatter ikke bare direkte utbetalinger, men også andre tiltak som innebærer en økonomisk fordel, slik som fritak fra skatter og avgifter.⁸³ Støttetaker må være et foretak i EØS-avtalens forstand, og det innebærer at mottaker må være en enhet som driver økonomisk aktivitet.⁸⁴ Vilkåret om selektivitet innebærer at tiltaket må favorisere enkelte foretak eller vare- og tjenestegrener. For at konkurransevidningsvilkåret skal være oppfylt, er det tilstrekkelig at et tiltak truer med å vri konkurransen, faktisk påvirkning er ikke nødvendig. Det foreligger påvirkning på samhandelen når støtten styrker et foretaks situasjon i forhold til andre foretak i EØS-området.⁸⁵ Utvalget går ikke nærmere inn på disse vilkårene, ettersom alle de seks vilkårene skissert ovenfor må være oppfylt for at en støtte skal rammes av EØS-avtalen artikkel 61(1). Slik utvalget ser det, er vilkåret om at støtten må være gitt av staten eller av statsmidler under enhver omstendighet ikke oppfylt.

EØS-avtalen artikkel 61(1) omfatter ikke bare direkte overføringer fra staten, men også støtte gitt av «statsmidler i enhver form». EU-domstolen har slått fast at dette alternativet er ment å favne om støtte som indirekte er gitt av staten gjennom andre organer.⁸⁶ Det innebærer at forbudet rammer tilfeller der staten har gitt andre i oppdrag å forvalte eller distribuere støtten. Det offentlige kan benytte ulike former for mellommenn til å forvalte og videreformidle statsstøtte, slik som private foretak eller sosiale fond eller sikringsordninger. For at en fordel skal anses som gitt av staten eller av statsmidler må to kumulative vilkår være oppfylt. For det første må fordelens ytes direkte eller indirekte ved hjelp av statsmidler, for det andre må fordelens tilskrives staten.⁸⁷ Det er klart at tiltaket det her er snakk om kan tilskrives staten, ettersom utbetalinger fra naturskadepoolen er fastsatt i nasjonal lovgivning.⁸⁸ Det som kan være mer problematisk å avgjøre, er om støtten er gitt av statsmidler.

I tilfeller der støtten gis direkte av statskassen – i form av direkte tilskudd til et foretak eller en skattefordel – er det ikke tvilsomt at støtten stammer fra statsmidler. Det er vanskeligere å avgjøre

⁸³Se for eksempel sak E-4, 6, 7/10, *Liechtenstein mot ESA* [2011].

⁸⁴Sak C-41/90, *Höfner* [1991].

⁸⁵Sak 730/79, *Philip Morris* [1980].

⁸⁶Forente saker C-72/91 og C-73/91, *Sloman Neptun* [1993] premiss 19 og C-78/76, *Steinike* [1977] premiss 21.

⁸⁷Se for eksempel sak C-482/99, *Stardust Marine* [2002] premiss 24.

⁸⁸Se sak C-126/01, *Gemo* [2003].

om det utgjør statsstøtte i de tilfellene det offentlige pålegger utbetalinger mellom private økonomiske aktører.

Offentligrettslig regulering som omfordeler midler fra en privat enhet til en annen utgjør i utgangspunktet ikke overføring av statsmidler, dersom midlene flyter direkte fra en privat enhet til en annen. Illustrerende i så måte er EU-domstolens avgjørelse i *PreussenElektra*. Saken omhandlet en tysk regel som påla kraftselskaper å kjøpe elektrisitet fra fornybare energikilder til en pris som lå over markedspris. EU-domstolen fant at selv om kjøpsforpliktelsen innebar en økonomisk fordel for produsenter av fornybar energi, forelå det ikke noen overføring av statlige midler.⁸⁹

Når staten omfordeler midler mellom private, kan midlene likevel få merkelappen 'statsmidler' hvis midlene er underlagt offentlig kontroll og er tilgjengelige for det offentlige. EU-domstolens avgjørelse i *Vent de Colère* kan kaste lys over hva som skal til for at midlene kan sies å være underlagt offentlig kontroll. Saken gjaldt fransk lovgivning som påla foretak en forpliktelse til å kjøpe vindkraft til en pris som lå over markedspris. Tilleggskostnadene ble båret av sluttbrukerne, ved at midler ble samlet inn og administrert av et særskilt utpekt organ. EU-domstolen fant at midlene organet administrerte måtte anses å være under offentlig kontroll på grunn av særtrekkene ved ordningen: Størrelsen på bidraget ble fastsatt av energiministeren; loven åpnet for administrative sanksjoner ved manglende innbetaling; staten dekket virksomhetens meromkostninger hvis bidragene ikke var tilstrekkelige, og organet var sammensatt av personer oppnevnt av det offentlige. Videre hadde ikke organet overskudd og administrasjonskostnadene ble motregnet i de bidrag som sluttbrukerne betalte.

Slik utvalget ser det, er det ikke naturlig å anse Norsk Naturskadepool som en mellommann som fordeler naturskadekapital på vegne av staten. Den nyordning utvalgets flertall legger opp til er vesensforskjellig fra ordningen det var snakk om i *Vent de Colère*. Selv om det er staten som har trukket opp rammene for ordningen, herunder bestemt hvem som skal være begunstiget av ordningen og kriteriene for å kunne trekke på fondets midler, inntar ikke staten noen sentral rolle i poolens virke. Ordningen administreres i det vesentlige av selskapene selv. Poolens medlemmer består av alle skadeforsikringsselskaper som dekker naturskade i henhold til naturskadeforsikringsloven; årsmøtet består av disse selskapene, og foruten to representanter for forsikringskundene består også styret av representanter for selskapene. Innenfor de kriterier som er oppstilt for premiefastsettelsen, er det styret i poolen som fatter vedtak om sentrale spørsmål som premie, gjenforsikringsordning og forvaltning av kapitalen. Poolens virksomhet er heller ikke underlagt statlig tilsyn og kontroll. Sett hen til disse særtrekkene ved ordningen, kan det vanskelig konkluderes med at midlene i fondet er underlagt statlig kontroll.

Utvalget antar etter dette at ordningen ikke utgjør statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61(1).

7.4.2.5 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår at alle selskaper skal få dekket sitt underskudd ved å trekke på det felles fondet i poolen. I en overgangsperiode skal likevel selskaper med naturskadekapital dekke sin del av årets underskudd, mens selskaper uten opparbeidet naturskadekapital vil få dekket sin andel av underskuddet av poolens midler, såfremt fondet er tilstrekkelig. Overgangsperioden opphører i utgangspunktet når fondet har nådd 4 milliarder kroner. Skulle fondet, etter først å ha nådd denne størrelsen, i løpet av en tiårsperiode etter at nyordningen er trådt i kraft reduseres til under 3 milliarder kroner, foreslår utvalgets flertall at selskaper med naturskadekapital igjen skal trekke på denne kapitalen for å dekke sin andel av underskuddet inntil kapitalen igjen har nådd 4 milliarder

⁸⁹Sak C-379/98, *PreussenElektra* [2001] premiss 59.

kroner. Faller fondet til under 3 milliarder etter utløpet av tiårsperioden, vil den permanente ordningen gjelde.

Utvalgets flertall går inn for å la naturskadekapitalen forbli bundet egenkapital på selskapenes hånd ved utløpet av overgangsordningen.

Mindretallet, utvalgsmedlem Mildal, støtter hovedtrekkene i forslaget til utvalgets flertall, men støtter ikke regelen for når overgangsperioden skal opphøre. Dette fordi flertallets forslag kan gi en situasjon der overskudd flere år på rad kan bygge fondet opp til 4 milliarder kroner uten at selskapenes historiske naturskadekapital har blitt benyttet, eller at svært lite av kapitalen har blitt benyttet. Flertallets modell vil videre kunne medføre et press på at premienivået holdes så høyt rammene gir mulighet til i et forsøk på å forhindre underskuddsår. Da ett av målene med omlegging av ordningen er å anvende hele eller deler av den historiske naturskadekapitalen til formålet, foreslår Mildal at overgangsperioden i stedet opphører etter at en gitt andel av den historiske kapitalen er anvendt. Forslaget er at grensen settes slik at overgangsperioden opphører når 75 prosent av den samlede naturskadekapitalen i selskapene er anvendt. Mildal mener forslaget vil bidra til å styrke oppbyggingen av det nye fondet i poolen sammenlignet med flertallets forslag.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets syn, se punkt 15.17.

7.4.3 Avkastningen av historisk opparbeidet naturskadekapital

7.4.3.1 Drøftelse

Det fremgår av mandatet at utvalget skal se på «hvem avkastningen av naturskadekapitalen bør tilfalle i fremtiden». I nyordningen vil naturskadekapitalen avsettes til et felles fond i poolen, med den konsekvens at avkastningen legges til fondets midler. Utvalget har vurdert alternative måter å nyttiggjøre seg avkastningen fra *naturskadekapitalen som allerede er opparbeidet*. Slik situasjonen er i dag, inntektsføres denne avkastningen i selskapets ordinære driftsregnskap.

I en nyordning kan en tenke seg ulike løsninger for avkastningen av naturskadekapitalen som ligger i selskapene: Et alternativ kunne være å la avkastningen gå inn i det felles fondet som administreres av Norsk Naturskadepool; et annet alternativ kunne være å sette avkastningen av som naturskadekapital (med den konsekvens at denne kapitalen økte). Et tredje alternativ kunne være å anse avkastningen som betaling for at selskapene administrerer naturskadeforsikringsordningen.

Utvalget anser ikke første alternativ som aktuelt, ettersom Grunnloven kan være til hinder for å kreve avkastningen av selskapenes naturskadekapital overført til det felles fondet i poolen. Grunnloven § 105 lyder som følger: «Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.» Bestemmelsen forbyr ikke det offentlige å frata noen eiendom, men gir krav på erstatning hvis så skulle skje. Grunnloven § 105 verner ikke bare fast eiendom og løsøre, men også andre formuesverdier som bankinnskudd og lignende. Høyesterett har lagt til grunn et funksjonelt eiendomsbegrep, som innebærer at eiendomsretten er en sum av funksjoner. I Rt. 2011 s. 780 (Energi) beskrives eiendomsretten som «en rett til å råde rettslig og faktisk over ting eller fast eiendom så langt dette ikke er forbudt ved lov eller strider mot rettigheter som tilkommer andre». Videre kan eieren «hindre andre i å disponere og bruke tingen og eiendommen.» Eierrådigheten er etter dette summen av de faktiske og rettslige, positive og negative beføyelsene. Rådigheten omfatter også retten til å motta avkastning, som leieinntekter av en bolig eller fritidshus, utbytte av aksjer og hogst av skog. Tilsvarende vil en eier av kapital som et alminnelig utgangspunkt ha krav på å beholde avkastningen denne kapitalen gir. Spørsmålet er om dette utgangspunktet kan fravikes for så vidt gjelder naturskadekapitalen.

Naturskadekapitalen er en spesiell form for egenkapital, som helt fra starten har vært underlagt vesentlige rådighetsbegrensninger. Selskapene har aldri hatt noen berettiget forventning om å kunne disponere denne kapitalen fritt (se nærmere kapittel 5). Retten til avkastning av eiendommen betraktes gjerne som et utslag av retten til å høste frukter av egne investeringer og eget arbeid. Naturskadekapitalen er opparbeidet som følge av innbetalinger fra forsikringskundene, og forutsetningen var at premien skulle svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader, jf. instruksens § 11 første ledd. Når kapitalen har akkumulert seg over tid, skyldes det at premien i lange perioder viste seg å være for høy. Det er således ikke selskapenes innrettelse eller egeninnsats som ligger til grunn for opparbeidelsen. Slik utvalget ser det, er det likevel ikke gitt at de nevnte forhold gir tilstrekkelig grunnlag for å fravike utgangspunktet om at det en eiendom kaster av seg tilfaller eier. Det fremgår uttrykkelig av instruksens § 11 fjerde ledd at naturskadekapitalen «tilhører selskapet», og ved å overføre avkastningen vil en frata eierne en sentral beføyelse. En overføring av avkastningen av naturskadekapitalen til poolen kan derfor innebære et inngrep i selskapenes eiendomsrett, som utløser krav om full erstatning etter Grunnloven § 105.

Det lar det seg likevel gjøre å la avkastningen av naturskadekapitalen komme naturskadeordningen til gode uten å trå Grunnloven for nær. Det er intet til hinder for å legge avkastningen til naturskadekapitalen i selskapene, heller enn å la denne inngå i selskapenes ordinære driftsregnskap, slik situasjonen er i dag. En slik løsning vil ikke innebære at selskapene fratas avkastningen, men utelukkende innebære at avkastningen utgjør bundet naturskadekapital snarere enn fri egenkapital. Konsekvensen av en slik løsning ville være at naturskadekapitalen i større grad enn i dag holdes atskilt fra selskapets øvrige midler. Med en slik løsning vil naturskadekapitalen i selskapene øke i fremtiden, og det kan derfor hevdes å være mindre betenkelig å la selskapene dekke eget underskudd ved å trekke på denne kapitalen. Utvalget ser det likevel som lite hensiktsmessig å innlemme avkastningen av naturskadekapitalen i den bundne egenkapitalen i selskapet. En slik løsning vil ikke åpne for å disponere naturskadekapitalen på en måte som kommer ordningen til gode. Går man inn for en slik løsning vil heller ikke avkastningen fungere som en indirekte kompensasjon for å administrere naturskadeordningen, slik tilfellet er i dag.

I forlengelsen av dette, bemerker utvalget at Grunnloven heller ikke er til hinder for at avkastningen anses som betaling til selskapene for å administrere naturskadeforsikringsordningen. Slik situasjonen er i dag, får ikke selskapene dekket administrasjonskostnader. Likevel har tanken vært at avkastningen naturskadekapitalen gir, utgjør en slags godtgjørelse til selskapene. Selskaper uten naturskadekapital får derfor ingen godtgjørelse etter dagens ordning. Hvis avkastningen under nyordningen rubriseres som betaling til selskapene, vil en kunne begrunne ulik behandling av selskaper med og uten naturskadekapital. Mens selskaper *uten* naturskadekapital kan få særskilt betalt for å administrere naturskadeordningen, kan selskaper med naturskadekapital få betalt i form av den avkastning kapitalen gir. Hvorvidt selskapene overhodet skal ha betalt for å administrere naturskadeordningen er nærmere behandlet i punkt 8.4.

7.4.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at avkastningen fra allerede opparbeidet naturskadekapital skal tilfalle forsikringsselskapene, og at den kan inntektsføres i selskapenes ordinære driftsregnskap slik som i dag.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlem Hodnesdal, har en tilføyelse, se punkt 15.18.

8 Premiefastsettelse

8.1 Dagens løsninger

Regler om premie finnes i dag i instruksen § 11. Det heter i første ledd:

«Premiesatsen fastsettes av Poolstyret under hensyn til at den samlede premie over tid skal svare til NPs og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader».

Bestemmelsen fastsetter også at naturskadepremien skal innkreves hos forsikringstakerne av selskapene, beregnet etter samme sats av brannforsikringssummene.

Det fremgår av tabell 8.1 hvilken premiesats som har vært fastsatt fra 1980 og frem til i dag.

Tabell 8.1 viser at premiesatsen har variert mellom 0,25 og 0,07 promille av brannforsikringssummen, men at den i de senere år – fra 1. januar 2012 – har ligget konstant på 0,07 promille.

Tabell 8.6 Historiske naturskadefond og -premie¹

År	Premiesats (%)	Naturskadefond (mill. kr.)	Endring (mill. kr)	Endring i prosent
1980	0,08	60,9	60,9	
1981	0,08	76,5	15,6	25,6 %
1982	0,10	151,1	74,6	97,5 %
1983	0,10	255,0	103,9	68,8 %
1984	0,10	429,5	174,5	68,4 %
1985	0,10	552,9	123,4	28,7 %
1986	0,10	726,5	173,6	31,4 %
1987	0,10	674,2	-52,3	-7,2 %
1988	0,08	648,0	-26,2	-3,9 %
1989	0,08	706,2	58,2	9,0 %
1990	0,10	843,6	137,4	19,5 %
1991	0,10	1 073,1	229,5	27,2 %
1992	0,17	816,0	-257,1	-24,0 %
1993	0,25	901,0	85,0	10,4 %
1994	0,25	1 317,0	416,0	46,2 %
1995	0,17	1 289,0	-28,0	-2,1 %
1996	0,17	1 600,0	311,0	24,1 %
1997	0,17	1 944,0	344,0	21,5 %
1998	0,17	2 465,0	521,0	26,8 %
1999	0,17	3 114,0	649,0	26,3 %
2000	0,17	3 625,0	511,0	16,4 %

2001	0,17	4 158,0	533,0	14,7 %
2002	0,20	5 001,0	843,0	20,3 %
2003	0,20	6 002,0	1 001,0	20,0 %
2004	0,15	7 013,0	1 011,0	16,8 %
2005	0,12	7 360,0	347,0	4,9 %
2006	0,12	7 748,2	388,2	5,3 %
2007	0,11	8 230,5	482,3	6,2 %
2008	0,11	8 758,1	527,6	6,4 %
2009	0,10	9 465,3	707,2	8,1 %
2010	0,09	9 907,3	442,0	4,7 %
2011	0,08	9 340,5	-566,8	-5,7 %
2012	0,07	8 902,6	-437,9	-4,7 %
2013	0,07	8 279,7	-622,9	-7,0 %
2014	0,07	8 465,4	185,6	2,2 %
2015	0,07	7 989,2	-476,2	-5,6 %
2016	0,07	8 287,6	298,4	3,7 %
2017	0,07	8 494,1	206,6	2,5 %

¹ Tabellen er basert på grunnlagsdata i rapporten Totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen for årene 1980-2009, for årene deretter er kilden databasen FORT i SSB og tall hos Finanstilsynet.

Utvalget har ingen samlet oversikt over hvordan resultatene for naturskadeforsikring har vært i selskapene i de årene naturskadeordningen har eksistert. Som det fremgår av tabell 8.1 er det imidlertid relativt sikkert hva som har vært avsatt til naturskadekapital i selskapene i perioden 1980–2017. Selskapenes naturskadekapital var på det høyeste (2010) oppe i nesten 10 milliarder kroner, og utgjorde ved utgangen av 2017 nesten 8,5 milliarder kroner. Det er grunn til å merke seg at avkastning på avsatt naturskadekapital ikke har vært lagt til naturskadekapitalen, men har vært behandlet som fri kapital av selskapene.

Samlet må det være riktig å si at det «over tid» ikke har vært godt samsvar mellom instruksens angivelse av hvordan premiesatsen skal settes, og hvordan den faktisk har vært satt. Selskapene har fått anledning til å bygge opp en naturkapital som langt overskrider det som må ha vært meningen da ordningen ble etablert.

En nærmere analyse av tallene i tabell 8.1 viser likevel at det fra og med 2005 har vært vesentlig bedre samsvar mellom premiefastsettelse og resultat enn i de foregående årene. Selv om selskapene også i disse årene har fått anledning til å øke sin naturskadekapital betydelig (vel 1 milliard kroner, etter at beløpet var oppe i mer enn 2,5 milliarder kroner i 2010), har den prosentvise endringen i avsatt naturskadekapital i disse årene ikke i noe år overskredet 10 prosent, og i flere år faktisk vært negativ. Dette i motsetning til årene før 2005 da prosentvis endring i de fleste år lå godt over 20 prosent, og i enkelte år endog langt over 50 prosent.

Utvalget er ikke kjent med hvilke nærmere kriterier som lå til grunn for premiefastsettelsen før 2005. Fra og med 2005 har imidlertid Norsk Naturskadepool opplyst at premiefastsettelsen har tatt utgangspunkt i en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning, der det er gjort et visst skjønnsmessig påslag, se tabell 8.2, som viser situasjonen fra og med 2010.

Som tabell 8.2 viser har risikorett aktuarielt beregnet premie i årene 2010 til 2018 sunket fra 0,0691 promille til 0,0578 promille i 2018. Styret i poolen har likevel fastholdt premiesatsen 0,07 promille overfor forsikringstakerne. I den risikorette aktuarielt beregnede premien er det tatt hensyn til erstatningskostnader fra 1980 og frem til siste fulle skadeårgang. Erstatningskostnader omfatter dels det som samlet er utbetalt til de sikrede, dels takstkostnad mv. knyttet til den enkelte skadesak, jf. instruksens § 10 første setning. Det er også tatt hensyn til gjenforsikringsdekningen, som for 2018 hadde en kostnad på 240 millioner kroner, med én gjeninnsettelse til samme pris.

Selskapenes skadeoppgjørskostnader og poolens administrasjonskostnader er ikke medtatt i den risikorette aktuarielt beregnede premiesatsen. Tabell 8.2 viser hva disse postene har beløpt seg til i perioden 2010–2018, og viser også hva premiesatsen ville ha vært om de hadde vært tatt med i premiefastsettelsen. Premiesatsen ville i så fall ha variert mellom 0,0729 (2011) og 0,0600 (2018) promille.

Tabell 8.7 Aktuariell modell for risikopremieberegning 2010–2018¹. Premierate i promille av forsikringssum. Premie, administrasjonskostnader og godtgjørelse for skadeoppgjørskostnader i millioner kroner.

	Faktisk besluttet av NP-styret		Aktuariell beregning		Adm.kostnader ²	Oppgj.kostnader ³	Premierate ⁴
	Premierat e	Premie	Premierat e	Premie			
2010	0,07	834	0,0691	824	14,3	2,1	0,0705
2011	0,07	889	0,0659	837	8,7	79,3	0,0729
2012	0,07	929	0,0687	912	10,0	16,9	0,0707
2013	0,07	988	0,0678	957	12,9	35,8	0,0713
2014	0,07	1035	0,0671	992	7,5	18,0	0,0688
2015	0,07	1083	0,0632	978	11,7	52,0	0,0673
2016	0,07	1152	0,0621	1022	11,7	18,7	0,0639
2017	0,07	1236	0,0585	1032	14,4	15,3	0,0602
2018 ⁵	0,07	1321	0,0578	1091	11,4	29,8	0,0600

¹ Tabell utarbeidet av Finans Norge 15. mai 2018.

² Tall fra Norsk Naturskadepools regnskap.

³ Godtgjørelsen for skadeoppgjørskostnader til medlemsselskapene avhenger av antall skader som utbetales i det enkelte år. Antallet skader varierer mye fra år til år.

⁴ Tallene i kolonnen viser premieraten hvis administrasjonskostnader og skadeoppgjørskostnader hadde vært tatt hensyn til.

⁵ For 2018 er skadekostnad og administrasjonskostnad beregnet som et gjennomsnitt av de øvrige årene.

Utvalget har fått litt ulike opplysninger mht. hva styret har lagt vekt på ved sin premiefastsettelse utover den risikorette aktuarielt beregnede premien. Det er utvalgets inntrykk at ønsket om å holde premien stabil over tid har vært en viktig faktor, sammen med en rekke andre mer skjønnsmessige elementer. Det kan også se ut til at ønsket om å ligge nærmere kriteriene i instruksens § 11 over en tiårsperiode kan ha spilt inn, jf. at ordningen i de siste ti årene har hatt underskudd i fire av årene og at utviklingen i selskapenes naturskadepool i denne perioden har vært negativ.

Som sagt er det styret i poolen, med innspill fra poolens egen administrasjon og administrasjonen for øvrig i Finans Norge, som fastsetter årlig premierate. Forsikringskundene har ikke deltatt i

fastsettelsen, og de har heller ikke gjennom sine organisasjoner blitt gitt mulighet for å komme med innspill eller synspunkter.

8.2 De to spørsmålene: hvem og hvordan?

Premiefastsettelsen reiser to hovedspørsmål: (1) hvem skal forestå premiefastsettelsen; (2) hvilke kriterier skal legges til grunn ved premiefastsettelsen.

Når det gjelder det første spørsmålet viser utvalget til drøftelsen under punkt 11.5.2 og 11.5.3, der utvalget konkluderer med at styret i poolen skal ha ansvaret for premiefastsettelsen. Samtidig er det endringer i forhold til dagens løsning ved at (1) styret skal være bredere sammensatt, med to medlemmer som representerer forsikringskundene og ett medlem som representerer selskapene med lav medlemsandel i poolen; (2) minst ett av medlemmene som representerer forsikringskundene skal være enig i vedtaket som fastsetter premieraten; (3) styrets vedtak i premiefastsettelsesspørsmål kan ikke overprøves av årsmøtet. Utvalget forutsetter samtidig at styret i sitt arbeid med premiespørsmål kan innhente opplysninger fra og få hjelp av poolens daglige leder og resten av administrasjonen.

Det andre spørsmålet er betydelig vanskeligere. Utvalget har vært opptatt av at premiefastsettelsen må foretas ut fra kriterier som gir større sikkerhet for at premiefastsettelsen er «riktig» i forhold til de kriteriene som den nåværende instruksens § 11 oppstiller, samtidig som det er størst mulig transparens rundt den.

Fremstillingen videre er bygget opp slik at utvalget først gjennomgår de ulike elementer som kan tenkes å inngå i en «riktig» premiefastsettelse, før utvalget konkluderer og redegjør for utvalgets forslag.

8.3 Premiefastsettelsen: De sikre løsningene

8.3.1 Utgangspunktet: Risikorett premie ut fra en aktuariell beregning

Den måten premieraten har vært fastsatt på i tiden etter 2005 gir vesentlig bedre sikkerhet for en «riktig» premierate enn hva forholdet var i ordningens første 25 år. Det betyr at en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning må være et naturlig utgangspunkt. Ved en slik beregning er det to sentrale faktorer som vil inngå, nemlig tidligere skadeutbetalinger til de sikrede under ordningen og kostnader til den felles gjenforsikringen. I faktoren «skadeutbetalinger» har det vært vanlig – og er også naturlig – å legge inn takstutgifter mv. (heretter kalt «skadefastsettingskostnader»), jf. instruksens § 10 første punktum.

Som nevnt under 8.1, har den aktuarielle beregningen for så vidt angår faktoren «skadeutbetalinger» basert seg på hele perioden fra naturskadeordningen startet i 1980 og frem til i dag. Det kan spørres om det ville være riktigere å legge en kortere periode til grunn, som f.eks. de siste tjue årene. Utvalget kan ikke se at det har gode holdepunkter for å overprøve de beregninger som har vært lagt til grunn ut fra et forsvarlig faglig skjønn. Utvalget vil derfor foreslå at det tas utgangspunkt i en risikorett premie beregnet etter de samme anerkjente aktuarielle metoder og prinsipper som hittil (fra 2005) har vært benyttet.

8.3.2 Påslag: Poolens administrasjonskostnader og selskapenes skadeoppgjørskostnader

Det er to sett av kostnader som det vil være naturlig å ta i betraktning som påslag ved premiefastsettelsen. Det ene er poolens egne administrasjonskostnader. Disse kostnadene har i de senere år (fra 2010) ligget på mellom 7,5 millioner kroner og 14,4 millioner kroner pr. år. Svingningene skyldes etter det opplyste i hovedsak oppreserveringer og justeringer av pensjonsordninger og utgjør engangseffekter. Det er grunn til å tro at poolens administrasjonskostnader vil øke noe i årene fremover, hensett til nye oppgaver som vil følge med det opplegg utvalgets flertall går inn for. Hvor meget økningen vil utgjøre er imidlertid vanskelig å anslå sikkert.

Det andre settet av kostnader er selskapenes skadeoppgjørskostnader, jf. instruksens § 10 annen og tredje setning. Disse kostnadene har fra 2010 utgjort mellom 2 millioner kroner og 79 millioner kroner pr. år. Den store variasjonen fra år til år skyldes at dette er kostnader som er avhengig av antall inntrufne skader.

Ser man på de utslag en inkludering av de to kostnadstypene ville ha gjort på premieraten i perioden fra 2010 og frem til i dag, viser tabell 8.2 at påslaget på den risikorette premien varierer mellom 0,0014 og 0,0070 promille, med 0,0025 promille som et grovt gjennomsnitt.

Det ville ha vært en fordel om det var mulig å angi påslaget for disse kostnadene med et bestemt promille-tall, som kunne anvendes hvert år. Det ville sikre at premiesatsen ikke sprang opp og ned fra år til år. Hensett til at den risikorette premieraten har vært fallende fra 2012, og at disse kostnadene bare utgjør en mindre del av premieraten, må det være forsvarlig å sette denne posten til en fast promille-sats. Utvalget antar at en slik fast sats må kunne settes til 0,0030 promille.

8.3.3 Mulig fratrekk: Avkastning på poolens naturskadekapital

I flertallets forslag vil det over tid bygge seg opp naturskadekapital i poolen. Denne kapitalen vil naturlig nok gi avkastning. Spørsmålet her er om denne avkastningen skal legges til kapitalen eller anvendes til å redusere premieraten i forhold til det som ellers hadde gjeldt. Utvalget ser det slik at så lenge poolens naturskadekapital ikke har nådd opp i størrelsesorden 4 milliarder kroner, vil det være mest fornuftig å legge den årlige avkastningen til naturskadekapitalen. Det vil hjelpe til å gjøre poolens naturskadekapital mer robust og forhindre at man kan komme i en situasjon der poolen ikke kan dekke et oppstått underskudd hos medlemmene.

Når naturskadekapitalen er kommet opp i størrelsesorden 4 milliarder kroner, kan det spørres om avkastningen i stedet bør anvendes til å redusere premienivået. På et slikt tidspunkt trengs avkastningen forutsetningsvis ikke til fortsatt oppbygging av naturskadekapitalen. På den annen side kan konkrete forhold på det tidspunkt tilsi at det kan være fornuftig å fortsette å bygge opp naturskadekapitalen. Å forskriftsfeste at avkastningen fra et slikt tidspunkt skal anvendes som et premiereduserende tiltak kan virke uheldig og vil kunne være i strid med hva styret som premiefastsetter mener er det mest hensiktsmessige og forsvarlige. Utvalget er derfor kommet til at man heller ikke i denne situasjonen automatisk bør bruke avkastningen fra poolens naturskadekapital som et element i premiefastsettelsen. Det vil være en mer fleksibel ordning om man frigjør seg fra avkastningen som et premiereduserende tiltak og i stedet gir styret, når vilkårene foreligger for det, jf. ovenfor, mulighet for å velge om det vil anvende deler av den avsatte naturskadekapitalen som et premiereduserende tiltak.

8.4 Premiefastsettelsen: Andre mulige påslag og fradrag

8.4.1 Noen prinsipielle betraktninger

Slik premien fastsettes i dag, har den hatt et uspesifisert påslag på den risikorette premien aktuariat beregnet. Påslaget ville ha vært redusert og til dels helt bortfalt hvis det uttrykkelig hadde vært tatt hensyn til poolens administrasjonskostnader og medlemmenes skadeoppgjørskostnader ved premiesettingen. Det kan her vises til tabell 8.2, som viser at premiesatsen i perioden 2010–2013 var satt slik at den ikke dekket disse kostnadene fullt ut. Annerledes i perioden 2014–2018, der det uspesifiserte påslaget ble stadig større, i 2018 så stort som 0,01 promille (fastsatt premierate 0,07 promille contra beregnet premierate inklusive disse kostnadene 0,06 promille).

Utvalget har antatt det ville ha vært en fordel om man kunne komme frem til en sikrere måte å fastlegge «riktig» premie på. Dette kan tenkes gjort ved å se nærmere på hvilke kostnader og hvilke inntekter ordningen genererer for selskapene, og ta hensyn til disse faktorene ved premiesettingen. Følgende faktorer har vært fremme i diskusjonen:

1. Selskapenes årlige administrative kostnader knyttet til ordningen
2. Selskapenes avkastning på beregnet differanse mellom deres premieinntekt for ordningen og deres erstatningsutbetalinger til de sikrede gjennom året
3. Selskapenes kapitalkostnader knyttet til den risikokapital de har stilt til disposisjon for ordningen

Selv om utvalget har vært samstemt om selve dette prinsippet, har det vist seg vanskelig å fastlegge nærmere hvilke kostnader/inntekter som skal medregnes og på hvilken måte. Ett problem har vært knyttet til den naturskadekapitalen som mange, men ikke alle selskapene har opparbeidet seg i løpet av ordningens levetid. I tillegg kommer de mange vanskelige spørsmål som gjelder beregning og fastsettelse av de relevante faktorer knyttet til alle de tre elementene nevnt ovenfor. I det følgende (punktene 8.4.2 til 8.4.4) går utvalget nærmere gjennom hvert av de nevnte elementene før utvalget konkluderer i punkt 8.4.5.

8.4.2 Selskapenes administrative kostnader

I rapporten datert 31. mars 2011 fra arbeidsgruppen nedsatt av Finanstilsynet 19. februar 2010 for å utrede totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen (se nærmere foran punktene 3.7 og 4.3.1.2) ble spørsmålet om selskapenes administrative kostnader ved ordningen behandlet på s. 42–50. Arbeidsgruppen la til grunn at «administrasjonskostnader (driftskostnader) ... er summen av de kostnadene som de enkelte medlemsselskapene har ved å drive naturskadeforsikring, ut over kostnader til erstatninger» (s. 42). Dette kan tyde på at kostnader til skadebehandling, jf. punkt 8.3.2 ovenfor, er tatt med i beregningen. Arbeidsgruppen delte seg når det gjaldt spørsmålet om hva som måtte ansees å utgjøre riktig kostnadsprosent (administrasjonskostnader i prosent av brutto opptjent premie). Enkelte mente at man kunne bruke samme prosentsats som for brann/kombinert og satte den til 20 prosent. Andre mente at det var vesentlig for høyt og satte den i stedet til 12 prosent. Med utgangspunkt i en premierate på 0,08 promille kom de første til at administrasjonskostnaden burde settes til 0,018 promille av brannforsikringssummen, mens de siste mente at den burde settes til 0,010 promille.

I sine drøftelser har utvalget valgt å ta utgangspunkt i de beregningene som arbeidsgruppen foretok, idet det synes vanskelig å komme frem til vesentlig sikrere tall. Samtidig må det gjøres to mindre korreksjoner. Utgangspunktet må tas i dagens premierate, 0,07 promille og skadeoppgjørskostnader må trekkes ut av beregningen, siden de allerede er ivaretatt i premiefastsettelsen (foran punkt 8.3.2). Helt skjønnsmessig vil disse korreksjonene utgjøre 0,004 promille. Utvalget legger etter

dette til grunn at selskapenes administrasjonskostnader knyttet til ordningen kan anslås til 0,010 promille, dvs. halvparten av differansen mellom 0,010 og 0,018 promille med de nevnte korreksjoner på 0,004 promille.

8.4.3 Selskapenes avkastning på beregnet differanse mellom premieinntekt og erstatningsutbetalinger

Utvalget har via Finans Norge innhentet opplysninger om hvordan henholdsvis premieinntekter og erstatningsutbetalinger til de sikrede etter skade forholder seg, fordelt over året. Finans Norge har igjen innhentet informasjon fra de største selskapene for så vidt angår premieinnbetaling.

Samlet premieinntekt for selskapene i naturskadeordningen utgjorde i 2018 vel 1,3 milliarder kroner. Utgifter til den felles gjenforsikringsordningen utgjorde samme år 230 millioner kroner. Når det gjelder premieinnbetaling, har ca. halvparten av privatkundene månedlige terminbetalinger av premie, mens forfall for de øvrige fordeler seg relativt jevnt ut over året. For næringskunder foregår premieinnbetaling stort sett en gang i året og mesteparten rundt 1. januar. Den felles gjenforsikringspremien innkreves halvårlig (januar/februar og juni/juli). Premieinnbetaling og avgitt gjenforsikringspremie er vist grafisk i figur 8.1.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 8.8 Premieinnbetaling og avgitt gjenforsikringspremie. Millioner kroner

Finans Norge

Figur 8.1 viser et gjennomsnitt totalt. Det vil være betydelige forskjeller mellom selskapene, f.eks. avhengig av hvordan kundemassen er sammensatt (privatportefølje kontra næringsportefølje).

Når det gjelder skadeutbetalinger, har Finans Norge sett på totalt utbetalt erstatningsbeløp for alle skadeårganger samlet for utbetalingsårene 2015, 2016 og 2017. Utbetalingene er fordelt på utbetalingsmåneden. I disse tre årene har det ikke vært utbetalinger under gjenforsikringen. Erstatningsutbetalingene er vist i figur 8.2.

Tallene som fremgår av figurene 8.1 og 8.2 er deretter søkt sammenstilt for å illustrere kontantstrømmene i de tre undersøkte årene, se figur 8.3. Selskapenes nettopremie (bruttopremie minus gjenforsikringspremie) per betalingsmåned er sammenholdt med erstatningsutbetalingene i tilsvarende måned. Det er lagt til grunn en premie basert på en snittportefølje, mens det er vist reelle utbetalinger i henholdsvis 2015, 2016 og 2017. Mens januar måned i alle de tre årene viser en positiv kontantstrøm, er det varierende resultater i de øvrige månedene.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 8.9 Utbetalt erstatning per betalingsmåned 2015–2017. Millioner kroner

Finans Norge

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 8.10 Premie fratrasket betalt erstatning per betalingsmåned 2015–2017. Millioner kroner

Finans Norge

Finans Norge har endelig forsøkt å beregne renteeffekten (positiv og negativ), se tabell 8.3. I sine beregninger har de lagt til grunn en kortsiktig rente på 0,6 prosent, men det fremheves at renteeffekten vil være marginal uansett hvilket rentenivå som anvendes. Renteeffekten var pga. store erstatningsutbetalinger negativ i 2015 (knappt minus 0,5 millioner kroner), mens den var positiv både i 2016 og 2017 (henholdsvis knapt 0,3 millioner kroner og knapt 2,5 millioner kroner).

Tabell 8.8 Beregnet renteeffekt 2015–2017.¹

	2015		2016		2017	
	Banksaldo	Renter	Banksaldo	Renter	Banksaldo	Renter
Jan	195 595 297	97 798	187 789 200	93 895	213 317 466	106 659
Feb	194 947 052	79 474	98 838 576	49 419	246 802 045	123 401
Mar	37 756 585	18 878	61 936 275	30 968	300 645 364	150 323
Apr	-14 516 006	-7 258	37 701 905	18 851	360 567 619	180 284
Mai	-52 399 334	-26 200	7 474 136	3 737	408 597 237	204 299
Jun	-103 157 038	-51 579	9 934 204	4 967	460 341 511	230 171
Jul	-205 101 151	-102 551	-67 412 740	-33 706	407 738 065	203 869
Aug	-178 930 053	-89 465	-13 032 420	-6 516	460 350 574	230 175
Sep	-183 248 070	-91 624	28 801 620	14 401	512 768 462	256 384
Okt	-197 820 562	-98 910	46 546 373	23 273	539 935 910	269 968
Nov	-204 184 894	-102 092	65 454 234	32 727	530 331 033	265 166
Des	-212 101 409	-106 051	108 443 241	54 222	544 596 320	272 298
Sum		-484 080		286 237		2 492 996

¹ Tabell utarbeidet av Finans Norge. Risikofri kortsiktig rente som ligger til grunn for beregningene i tabellen er 0,6 prosent.

De tallene som tabeller og figurer er basert på, er gjennomsnittstall for bransjen. For enkeltselskaper kan løsningen bli vesentlig annerledes, avhengig av sammensetningen på selskapets kundeportefølje. Selskaper med overveiende næringsportefølje vil komme bedre ut enn det som fremgår ovenfor, siden premier fra næringskunder stort sett hentes inn i begynnelsen av året. Til gjengjeld vil selskaper med overveiende privatportefølje komme dårligere ut, siden premieinngangen her er jevnere fordelt over året.

De tall som er innhentet og de beregninger som er foretatt av Finans Norge viser at det vil være vanskelig å fastsette klare kriterier for en eventuell innregning i premiefastsettelsen av selskapenes avkastning av differansen mellom premieinntekter og skadeutbetalinger. Det skyldes flere forhold. Selskapenes samlede premieinntekter fordelt over årets måneder varierer betydelig, og ulikt mellom enkeltselskaper. Bruk av gjennomsnittstall vil dermed kunne slå skjevt ut. Skadeutbetalingene viser for sin del stor variasjon, både fra år til år og fra måned til måned. Dette gjør det vanskelig å fremstille troverdige gjennomsnittstall. Selv med de tallene som er anvendt i de foretatte beregningene, blir renteeffekten, altså selskapenes avkastning/tap på en beregnet differanse, relativt liten. I beregningene er det riktignok anvendt en lav kortsiktig rente (0,6 prosent), men selv om rentesatsen tidobles, blir utslagene små. Endelig vil det kunne bli helt forskjellige resultater i det enkelte år, avhengig av skadebildet (omfang av skader og når de inntreffer), samtidig som resultatene også vil variere mellom selskapene, avhengig av deres premiebetalingsprofil.

Utvalget er på denne bakgrunn kommet til at det vil være vanskelig å få frem sikre tall som viser avkastning/tap på differansen mellom premieinntekt og skadeutbetaling, både for enkeltsselskaper og for bransjen som sådan. Dette tilsier forsiktighet med å anvende slik avkastning/tap direkte ved premiefastsettelsen.

8.4.4 Selskapenes kapitalkostnader knyttet til den risikokapital de har stilt til disposisjon for ordningen

Det er et vel akseptert syn at et forsikringsselskap ved sin premiefastsettelse skal ha rett til å ta hensyn til at det stiller risikokapital til disposisjon for forsikringsordningen, og beregne en avkastning på denne risikokapitalen som inngår i premieberegningen. Som utgangspunkt må dette også gjelde for naturskadeforsikringen, selv om den er organisert på en noe annen måte enn annen forsikring.

Fremstillingen foran under punkt 7.2 viser at den ordningen utvalgets flertall legger opp til, vil avlaste selskapene for det meste av risikoen ved naturskader. Underskudd på ordningen det enkelte år vil kunne dekkes gjennom poolens naturskadekapital, samtidig som selskapene gjennom gjenforsikring vil være beskyttet mot omfattende tap ved en alvorlig naturskadebegivenhet. Det er likevel konkludert med at selskapene vil stå igjen med en restrisiko. En slik restrisiko vil måtte dekkes opp med risikokapital. Siden restrisikoen antas ikke å være stor når poolens naturskadekapital har nådd nivået på 4 milliarder kroner, vil behovet for slik risikokapital på det tidspunkt heller ikke være stort.

I overgangsperioden, mens naturskadekapitalen er under oppbygging, vil behovet for risikokapital derimot tilsynelatende være større. Selskaper som ikke har egen naturskadekapital, vil riktignok allerede i overgangsperioden kunne trekke på poolens naturskadekapital ved underskudd i ordningen. Restrisikoen er derfor for dem ikke stor. Annerledes stiller det seg for selskaper med naturskadekapital. De vil i overgangsperioden selv måtte dekke sin andel av underskuddet i ordningen og må dermed i prinsippet stille risikokapital for å dekke slikt underskudd. Situasjonen er imidlertid spesiell, siden det er selskapets naturskadekapital som her er i risiko. Spørsmålet er dermed om det skal ytes vederlag for denne kapitalen, gitt særtrekkene ved den. Denne kapitalen er ikke ordinær egenkapital. Den er bygget opp gjennom innbetaling fra forsikringstakerne, og opptjent ved overskudd gjennom mange år, i og for seg i strid med prinsippet i instruksens § 11 første ledd om at premien over tid skal settes slik at den dekker skadeutbetalinger og administrasjon. Det er altså ikke kapital selskapene på egen hånd har stilt til disposisjon. Dessuten er den bundet, i den forstand at den bare kan anvendes til dekning av naturskader. Dette tilsier at selskapene ikke har krav på kompensasjon for den risikoen de står. I tillegg kommer at fastsettelsen av en eventuell godtgjørelse måtte ha tatt utgangspunkt i den avkastning selskapet kunne ha oppnådd ved en alternativ plassering av pengene. Her skiller imidlertid naturskadekapitalen seg ut, siden det ikke vil være aktuelt med en alternativ plassering. Naturskadekapitalen utgjør en spesiell form for bundet egenkapital, som er øremerket til dekning av fremtidige naturskader. Når kapitalen benyttes til å dekke selskapets egne naturskader, skjer det derfor en disponering i tråd med formålet. Samlet sett tilsier særtrekkene ved naturskadekapitalen at selskapene ikke skal ha betalt for å stille denne til rådighet.

Ovenfor er det konkludert med at alle selskapene etter overgangsperiodens slutt vil sitte med en viss restrisiko. Siden restrisikoen i alle tilfellene må ansees å være lav, tilsier det at både risikobeløp og risikopremie må settes lavt. Mens størrelsen på risikobeløpet vil være vanskelig å anslå, er det nok mulig å sette tall på selve risikopremien. Den sats som benyttes i Solvens II-regelverket for kapitalkostnad (cost-of-capital rate) vil være et naturlig utgangspunkt, se Solvens II-direktivet artikkel 77 nr. 5 annet og tredje avsnitt. Kommisjonsforordning (EU) 2015/535 gjelder som norsk forskrift etter Solvens II-forskriften § 53 første ledd. Forordningen uttaler i artikkel 39 i

(foreløpig uoffisiell) norsk oversettelse at «Kapitalkostnadssatsen omhandlet i artikkel 77 nr. 5 i direktiv 2009/138/EF skal antas å være 6 %.» Kapitalkostnadssatsen er ment å dekke kapitalkostnaden som et foretak vil pådra seg, utover risikofri rente, for å stille kapital til rådighet som følge av kapitalkrav knyttet til forpliktelsene frem til de er avløpt. Med en risikofri rente anslått til 0,77 prosent, skulle satsen dermed bli 6,77 prosent.

Fremstillingen i dette punktet viser samlet at det er betydelig usikkerhet mht. hvilken restrisiko selskapene virkelig vil bære under den foreslåtte ordningen. Konklusjonen må uansett være at denne restrisikoen ikke er spesielt stor når den permanente ordningen trer i kraft.

8.4.5 Oppsummering og konklusjon

Som foran angitt, er forholdet i dag at det ved fastsettelsen av premiesatsen ikke – eller iallfall ikke uttrykkelig og alltid – tas hensyn til de faktorer som er nevnt foran i punktene 8.4.2 til 8.4.4. En viktig grunn til dette er at mange av selskapene som nevnt har egen naturskadekapital, og at avkastningen av denne blir inntektsført i selskapenes ordinære driftsregnskap. Avkastningen synes da å ha vært oppfattet som en slags godtgjørelse for å administrere ordningen, se fremstillingen foran i punkt 7.4.3.1. Sagt på en annen måte: de selskapene som har naturskadekapital har ikke presset på for å få dekket administrasjonskostnader og for så vidt heller ikke kapitalkostnader, siden de har hatt avkastning på sin naturskadekapital.

For selskaper uten naturskadekapital har situasjonen vært en noe annen. De har ikke fått dekket administrasjonskostnader (eller for så vidt kapitalkostnader) gjennom premieraten eller på annen måte. Slik sett kan de sies å ha stått konkurransemessig svakere.

Når det nå har vært snakk om å sette en «riktig premie», ville det i prinsippet ha vært naturlig å se hen til alle forhold som kan påvirke premien. På den ene side ville det være riktig å gi selskapene rett til dekning av kostnader ved å administrere ordningen og rett til dekning av de kapitalkostnader selskapene ville ha ved å drifte ordningen, og på den annen side belaste dem for de antatte renteinntekter de ville ha på differansen mellom premieinntekter og skadeutbetalinger.

Fremstillingen ovenfor viser at det for flere av faktorene oppstår problemer når det skal konkretiseres nærmere hvordan en bestemt faktor skal vektlegges ved premiefastsettelsen. Problemene knytter seg dels til hvordan naturskadekapital avsatt i selskapene skal hensyntas ved premiefastsettelsen, dels til hvordan faktorer som varierer over år og mellom selskaper kan gis en bestemt vekt ved premiefastsettelsen.

De skisserte problemene tilsier etter utvalgets oppfatning at det vil være uhensiktsmessig å forsøke å forskriftsfeste hvilken vekt den enkelte faktor skal ha ved premiefastsettelsen. I tillegg kommer usikkerheten mht. hvordan den årlige avkastningen på selskapenes naturskadekapital skulle vektlegges i en premiesettingssammenheng. Det ville være vanskelig å se bort fra denne faktoren, samtidig som det er en faktor som slår ulikt ut for selskaper som har og selskaper som ikke har naturskadekapital. Dette ville igjen medføre at «riktig premie» ville kunne variere mellom selskapene, og ville kunne føre til vanskelige avregninger mellom selskapene når premien i forhold til forsikringskundene skal være den samme.

Utvalgets flertall er på denne bakgrunn kommet til at det mest hensiktsmessige må være ikke å ta hensyn til de faktorer som er behandlet her i punkt 8.4 ved premiefastsettelsen. For selskaper med naturskadekapital kompenseres dette – som i dag – ved den avkastning de har på sin opparbeidede naturskadekapital. Selskaper som ikke har naturskadekapital vil ikke ha en tilsvarende fordel. De får imidlertid ikke kompensasjon i premien for disse forholdene i dag, og kommer slik sett ikke dårligere ut. Utvalget peker også på at disse selskapene gjennom utvalgets forslag får fordeler i overgangsperioden som selskaper med naturskadekapital ikke har.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.19.

8.5 Andre faktorer som kan påvirke premiefastsettelsen

I tillegg til de faktorer som er behandlet ovenfor kan også andre faktorer komme inn og påvirke premiefastsettelsen. Utvalget har spesielt sett på tre slike forhold.

8.5.1 Klimautfordringer

I utvalgets mandat er det uttrykkelig bedt om at utvalgets evaluering av naturskadeordningen og forslag for eventuelle endringer i lov og forskrift skal ta «høyde for fremtidig økende risiko for naturskader». Utvalget har sett det slik at den økende risiko for naturskader først og fremst får betydning og må sees hen til ved premiefastsettelsen og ved omfanget av avsetninger.

Det finnes i dag en rekke rapporter fra ulike offentlige organer og forskningsinstitutter som kan si noe om mulig økning i naturskader i tiden fremover. Vi viser bl.a. til en rapport skrevet av Cicero og Vestlandsforskning på oppdrag fra Miljødirektoratet.⁹⁰ Rapporten gir en sammenstilling av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om konsekvenser av klimaendringer for Norge. Ett av hovedbudskapene i rapporten er at klimaendringene sannsynligvis vil føre til at vi vil oppleve kraftigere nedbør, flere og større regnflommer, stigende havnivå og flere jord-, flom- og sørpeskred. Mer usikre endringer er redusert fare for tørrsnøskred, økt fare for våtsnøskred og flere kvikkleireskred. Utvalget har også for egen del innhentet et oppsummerende notat fra Norsk Klimaservicesenter datert 24. september 2018 om «endringer i klimafaktorer som kan påvirke risiko for naturskader». Notatet er inntatt som vedlegg. I notatet heter det avslutningsvis:

«Oppsummering: I Norge beregnes klimaendringene å føre til økt sannsynlighet særlig for kraftige nedbørepisoder, regnflom og høyere stormflonivåer. Når det gjelder skred, forventes økt sannsynlighet særlig for jordskred, flomskred og sørpeskred.»

I det historiske materialet utvalget har, og som viser skadeutbetalinger etter naturskadehendelser fra 1980 og frem til i dag, er det mulig å påvise en klar økning i antall skader (skadefrekvens), mens omfanget av skadene har vært nokså jevnt over årene, med enkelte år som peker seg ut (1987, 1992, 1995, 2011 og 2014). Det er interessant å merke seg at det i den nesten førti år lange perioden bare har vært nødvendig å trekke på gjenforsikringen i ett tilfelle. Enkeltskader som følge av en alvorlig naturskadehendelse har altså sjelden medført skadeutbetalinger som ikke har vært dekket av ordningens egenrisiko.

Den maksimale erstatningsdekningen under naturskadeordningen ble med virkning fra 1. januar 2018 hevet til 16 milliarder kroner. Selv med en antatt økning i antall og omfang av naturskader som følge av endringer i klimafaktorer, har utvalget vanskelig for å se at den fastsatte maksimalsatsen ikke vil være tilstrekkelig i den nærmeste fremtid (7–10 år). Utvalget forutsetter samtidig at departementet – som ansvarlig myndighet – vil følge nøye med på om utviklingen fremover tilsier en økning i denne maksimalsatsen, og gjøre endringer i forskriften om nødvendig.

Når det gjelder klimautfordringene og premiefastsettelsen vil det iallfall på det nåværende tidspunkt være vanskelig å tenke seg et fastsatt «tillegg» i premieraten for å ta hensyn til muligheten for økte naturskader som følge av klimaendringer. Den risikorette premien beregnet aktuarielt har vist en fallende tendens iallfall fra 2012. Som nevnt foran kan det nok spørres om

⁹⁰Se rapporten «Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge». Rapporten er tilgjengelig på Miljødirektoratets nettsider.

dette kan skyldes at beregningen ikke har tatt opp i seg mulige endringer fra de senere år, siden den er basert på hele førtiårsperioden.

Utvalget antar den beste måte å ta hensyn til fremtidig økende risiko for naturskader i premiefastsettelsen er å fremholde i forskriften at dette er en faktor som uttrykkelig skal vurderes ved den årlige premiefastsettelsen.

8.5.2 Stabilitet i premiefastsettelsen over tid

Premiefastsettelsen i naturskadeordningen har historisk vist betydelig variasjon. Dette var særlig tydelig i årene frem til 2005. I denne perioden varierte premieraten mellom 0,08 og 0,25 promille, og til dels med betydelige sprang fra ett år til et annet, se tabell 8.1. Fra og med 2005 har det vært vesentlig større stabilitet; her har premieraten falt fra 0,12 promille i 2005 til 0,07 promille i 2018. Premieraten har ligget stabilt på 0,07 promille de siste syv årene.

Utvalget er av den oppfatning at en faktor i premiefastsettelsen bør være stabilitet over tid. At utgangspunktet tas i en risikorett premie aktuarielt beregnet vil åpenbart være med på å sikre dette. Samtidig er det viktig at det ikke legges opp til at andre faktorer kan føre til bråe utslag i premieraten. Utvalget mener at premiefastsettelsen etter 2005 slik sett på en god måte har tatt hensyn til stabilitet i premienivået.

8.5.3 Sikre tilstrekkelig størrelse og stabilitet i poolens naturskadekapital over tid

Utvalgets flertall har foreslått en fremtidig ordning der overskudd tilføres en egen naturskadekapital i poolen. Denne naturskadekapitalen skal – både i en overgangsperiode og etter at den permanente ordningen er trådt i kraft – spille en sentral rolle, både som bærer av tap i underskuddsår og som premiepåvirker. Det er derfor viktig at poolens naturskadekapital kommer opp på et nivå der den kan spille en slik rolle og at den holdes på dette nivået videre, uten for store svingninger. Størrelse og stabilitet i naturskadekapitalen må derfor være en faktor ved fastsettelsen av premien. Det er samtidig viktig at oppbyggingen av poolens naturskadekapital ikke medfører premieøkning, hvilket tilsier at oppbyggingen vil måtte tas over tid.

8.5.4 Oppsummering og konklusjon

Utvalget har pekt på tre forhold som det vil være grunn for styret å ta hensyn til ved premiefastsettelsen, nemlig forventede risikoøkninger som klimaendringer, stabilitet i premiefastsettelsen og tilstrekkelig størrelse og stabilitet i poolens naturskadekapital. I tillegg må styret også kunne ta høyde for andre forhold som det finner er relevante. Det må være opp til styret på skjønnsmessig grunnlag å vurdere hvilke tillegg eller fradrag disse fire faktorene skal gi ved premiefastsettelsen. Utvalget har imidlertid ment at det må være riktig å sette en ramme for hvor stort et eventuelt skjønnsmessig tillegg kan være. Ved fastsettelsen av denne rammen har utvalget tatt utgangspunkt i tall fra de siste fem årene. De viser at mens den aktuarielt beregnede premieraten har vært synkende, har endelig premierate ligget fast. Avstanden mellom de to ratene har stadig økt, også når det tas hensyn til poolens administrasjonskostnader og selskapenes skadeoppgjørskostnader. I 2018 var actuariell premierate 0,0578 promille, premieraten inkludert de nevnte kostnadene 0,0600 promille og endelig premierate 0,0700 promille. Utvalget er for sin del blitt stående ved at tillegget normalt ikke bør overstige 0,01 promille. Ved å bruke uttrykket «normalt» markerer utvalget at mindre korreksjoner skal være mulig.

8.6 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall er kommet til at det må være hensiktsmessig å angi i forskriften hvilke faktorer som skal inngå i premiefastsettelsen. Flertallet foreslår forskriftsfestet at premiefastsettelsen skal ta utgangspunkt i en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning, basert på anerkjente metoder og prinsipper. Til en slik premie foreslår flertallet at det gjøres et tillegg som dekker poolens egne administrasjonskostnader og selskapenes skadeoppgjørskostnader. Dette tillegget settes til 0,003 promille av medlemmenes brannforsikringssummer.

Ut over dette foreslår flertallet at styret på skjønnsmessig grunnlag skal ta hensyn til fire særskilt angitte forhold: forventede risikoøkninger, først og fremst knyttet til klimaendringer; stabilitet i premiefastsettelsen over tid; tilstrekkelig størrelse og stabilitet i poolens naturskadekapital over tid; andre relevante forhold etter styrets skjønn. Samlet må disse faktorene ved et eventuelt tillegg ved premiefastsettelsen ikke overstige en bestemt ramme, som flertallet som en normalregel har satt til 0,01 promille.

Flertallet har ikke foreslått at det i premieraten skal gjøres tillegg for andre forhold, som selskapenes administrasjonskostnader og kapitalkostnader. Dette stemmer med dagens løsning. For selskaper med egen naturskadekapital vil avkastningen av denne kompensere for den manglende dekning av slike kostnader. For de øvrige selskapene antar flertallet at det ligger tilstrekkelig kompensasjon i den nyordningen flertallet foreslår med egen naturskadekapital i poolen, og der disse selskapene får en fordel i overgangsperioden.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.20.

9 Utligning, avregning og naturskadekapital

9.1 Gjeldende rett og praksis

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 4 at poolen skal utligne naturskadeerstatningene mellom selskapene. Utligningen reguleres i dag i instruksens §§ 7 og 8, se nærmere omtale i punkt 3.4. Utligningen skjer på grunnlag av medlemmenes naturskadeerstatningsutbetalinger inklusive renter og kostnader, med tillegg/fradrag for poolens kostnader og reassuranseoppgjør.

Skadeutligningen foretas særskilt for de enkelte skadeårganger basert på årgangens fordelingsnøkkel (utligningsgrunnlag) inntil samtlige skader er avsluttet. Poolen beregner årlig et utligningsgrunnlag på bakgrunn av innmeldte brannforsikringssummer for hvert enkelt medlem. Utligningsgrunnlaget danner grunnlaget for fordeling av alle kostnader som skadeutbetalinger, administrasjonskostnader, oppgjørskostnader og kostnader ved reassuranse.

Forsikringsselskapene overfører til poolen informasjon om skader, utbetalinger og avsetninger gjennom poolens skaderapporteringssystem. Denne informasjonen og utligningsgrunnlaget danner grunnlaget for skadeavregningen.⁹¹ Skadeavregningen reguleres i instruksens § 9, og skal skje kvartalsvis på grunnlag av innkomne oppgaver over utbetalinger. I tillegg til avregningen den er pålagt etter instruks, foretar poolen hver måned en avregning som fordeler skadene mellom medlemmene i forhold til deres markedsandel i utligningsgrunnlaget. Månedsavregningen oversendes medlemmene slik at de kan bruke tallene i sine regnskap. Poolen foretar hvert kvartal

⁹¹ Det er kun faktiske utbetalinger som blir avregnet og utlignet mellom medlemmene i poolen. Gjenstående skadereserver blir avregnet, slik at medlemmene har løpende oversikt over sin andel av gjenstående skadereserver, men avregningen blir ikke utlignet.

en kvartalsavregning, som sendes medlemmene. På bakgrunn av kvartalsavregningene gjør medlemmene opp skyldig og tilgodehavende beløp.

Avsetninger til skadereserver for uoppgjorte skader og avsetning til naturskadekapital er i dag regulert i instruksens § 11 om premie. Det følger av § 11 tredje ledd at selskapene «på ordinær måte» skal avsette sin relative andel av skadereserver for uoppgjorte skader som skal reguleres via poolen og en ordinær premiereserve basert på naturskadepremien.

Når selskapene rapporterer skader til poolen, foretar selskapene en avsetning som også meldes inn til poolen. Avsetningen reduseres etter hvert som erstatninger utbetales og skadene gjøres opp. Hvor lang tid det tar før alle skader er gjort opp og avsetningen skrives ned varierer. Tall fra poolen viser at de samlede avsetningene til skadereserver for uoppgjorte skader ved årsslutt varierer betydelig fra år til år.⁹²

Oppbyggingen av naturskadekapital er regulert i instruksens § 11 fjerde ledd hvor det fremgår at dersom den opptjente premien overstiger medlemmets relative andel av erstatningsutbetalingene etter utligning i poolen, og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen avsettes som særskilt naturskadekapital i selskapet, se nærmere omtale i punkt 3.7.

9.2 Utvalgets vurderinger og forslag

9.2.1 Avregning og utligning

Dagens praksis knyttet til avregning og utligning synes å fungere godt og utvalget er ikke kjent med at det har vært utfordringer knyttet til dette, eller at det har blitt reist kritikk mot denne siden av ordningen.

Behovet for å videreføre avregning og utligning av kostnader selskapene imellom, avhenger av valg av modell for en ny ordning. Med en modell der det er poolen som står risikoen, faller behovet for avregning og utligning i utgangspunktet bort. Dersom det enkelte medlemsselskap overfører sitt overskudd til poolens naturskadekapital, eller får sitt underskudd dekket av poolens naturskadekapital, vil de netto overføringene mellom poolen og medlemmene være de samme som de hadde vært dersom det skjedde utligning av medlemmenes kostnader.

Med modellen for ordningen utvalgets flertall foreslår er det medlemsselskapene som bærer risikoen. Dersom poolens naturskadekapital ikke er tilstrekkelig til å dekke et eventuelt underskudd i ordningen, må medlemmene dekke sin andel av underskuddet som gjenstår etter at poolens kapital er brukt opp, se drøftelse i punkt 7.2. *Utvalgets flertall* foreslår at medlemmenes anledning til å trekke på poolens naturskadekapital i en overgangsperiode skal avhenge av hvorvidt medlemmet selv har naturskadekapital. I overgangsperioden vil det være behov for utligning av medlemmenes kostnader i poolen, og det vil derfor være behov for å videreføre bestemmelser om avregning og utligning i denne perioden.

At selskapene bærer risikoen gjør at det etter utvalgets vurdering vil være behov for å videreføre et system med avregning og utligning også etter overgangsperiodens slutt, slik at et eventuelt underskudd etter at poolens kapital er brukt opp kan fordeles medlemmene imellom i tråd med deres respektive medlemsandeler. Det er særlig i overgangsperioden det vil være en risiko for at poolens naturskadekapital er utilstrekkelig til å dekke et eventuelt underskudd, men heller ikke ved

⁹²I perioden 2010–2017 varierte avsetningene fra 5 millioner kroner i 2010 til over 400 millioner kroner i 2017. Poolen knytter de store avsetningene i 2017 til flommen på Sørlandet som inntraff sent på året, noe som førte til at mange skader hadde få utbetalinger ved årsslutt mens avsetningene var store.

utløpet av overgangsperioden vil det være noen garanti for at poolens kapital er tilstrekkelig. Også med en modell der selskapene bærer risikoen kunne en tenke seg et system der hovedregelen er at selskapene overfører sine overskudd eller får sine underskudd dekket av poolen, og at det kun er i de tilfeller at poolens kapital ikke er tilstrekkelig at kostnadene utlignes selskapene imellom. En slik løsning synes komplisert i praksis, og utvalget har ikke utredet den nærmere

Dagens praksis ved avregning og utligning synes å fungere godt og utvalget foreslår derfor at praksisen med skadeutligning mellom selskapene på kvartalsvis og årlig basis videreføres både i overgangsperioden og etter overgangsperiodens slutt. *Utvalget* foreslår videre at dagens praksis med at poolen sender en månedlig avregning til medlemmene forskriftsfestes. Denne avregningen skal heller ikke i fremtiden danne grunnlag for overføringer poolen og medlemmene imellom, men vil være til informasjon for medlemmene som kan benytte denne avregningen i sine regnskaper.

Utvalget foreslår at gjeldende praksis om at poolen dekker medlemmenes oppgjørskostnader videreføres, jf. dagens instruks § 10. Etter dagens instruks dekker poolen medlemmenes oppgjørskostnader med en sats på 3 prosent av erstatningsbeløpet inklusive renter og kostnader, likevel minst 2 000 kroner. Ved skader over 200 000 kroner ved samme naturulykke, dekkes 1 prosent av det overskytende beløpet. For å redusere behovet for fremtidige forskriftsendringer for å justere for inflasjon, foreslår utvalget å indeksere både minstekompensasjonen (2 000 kroner i dag) og grensen for når dekningen av oppgjørskostnader ved samme ulykke reduseres fra 3 prosent til 1 prosent av det overskytende erstatningsbeløpet (200 000 kroner i dag). Indekseringen foreslås gjort gjennom å knytte beløpene til grunnbeløpet i folketrygden som fastsatt foregående år, jf. utkast til ny forskrift § 5-5.

Bestemmelsene om skadeutligning er gitt i kapittel 5 i utkast til ny forskrift. Bestemmelsene er delvis en videreføring av §§ 3, 6, 7, 8 og 10 i gjeldende instruks med enkelte justeringer og delvis en forskriftsfesting av gjeldende praksis for utligning i poolen. Bestemmelsene om skadeavregning er i utkast til ny forskrift gitt i kapittel 6. Bestemmelsene er delvis en videreføring av bestemmelser i § 9 i gjeldende instruks, og delvis en forskriftsfesting av gjeldende praksis ved skadeavregning i poolen.

9.2.2 Skadereservering, naturskaderegnskap og bruk av naturskadekapitalen

Utvalgets flertall foreslår å legge om naturskadeforsikringsordningen slik at overskudd i ordningen, i form av positiv saldo på naturskaderegnskapet, overføres til poolens naturskadekapital i stedet for å settes av som naturskadekapital i selskapene som i dag, se drøftelse i punkt 7.1. Dersom ordningen går i underskudd et år, skal medlemmene kunne trekke på naturskadekapitalen i poolen. Flertallets forslag om en omlegging av ordningen innebærer at det må fastsettes nye bestemmelser om hvordan naturskadekapitalen skal håndteres. I utkast til ny forskrift om Norsk Naturskadepool er bestemmelsene om oppbygging og bruk av naturskadekapitalen gitt i kapittel 7.

Utvalgets flertall har lagt til grunn at gjeldende praksis med at selskapene gjør avsetninger til skadereserve for uoppgjorte skader bør videreføres. I dag tas disse avsetningene hensyn til ved oppbygging av naturskadekapital i selskapene. *Flertallet* har lagt til grunn at disse avsetningene også skal tas hensyn til ved oppbygging av naturskadekapital i poolen, se omtale av utvalgets forslag om et naturskaderegnskap under. En alternativ løsning ville være at selskapene ikke kan trekke fra disse avsetningene før overføring av et overskudd til poolens kapital, og at selskapene får dekket et eventuelt underskudd av poolens kapital først etter at skaden er gjort opp. En slik løsning vil etter flertallets vurdering trolig forutsette hyppigere overføringer mellom poolens kapital og selskapene enn det utvalgets foreslåtte modell legger opp til.

Utvalgets flertall foreslår å bygge ut og presisere bestemmelsen i dagens instruks om avsetning til skadereserve for uoppgjorte skader. Utvalget foreslår at det presiseres i ny forskrift at medlemmene

ved utgangen av kalenderåret skal gjennomgå skadebildet for dette året (skadeårgangen), jf. forslag til ny forskrift § 7-1. Medlemmet skal etter bestemmelsen vurdere om avsetningene som er foretatt er nødvendige og tilstrekkelige for å dekke medlemmets andel av fremtidige erstatningsutbetalinger knyttet til denne skadeårgangen, og foreta eventuelle korreksjoner. Ved årets slutt skal medlemmene også gjennomgå og eventuelt korrigere skadeavsetninger for tidligere skadeårganger i lys av de utbetalinger og korreksjoner som har skjedd i løpet av året og den kunnskap om skadebildet som medlemmet nå har. Hver deltaker skal rapportere sine skadeavsetninger og eventuelle korreksjoner i tidligere avsetninger til poolen.

Utvalgets flertall foreslår at poolens styre skal fastsette et samlet naturskaderegnskap for poolen, jf. forskriften § 7-2. Naturskaderegnskapet skal baseres på en oppstilling for hver enkelt utestående skadeårgang. Oppstillingen i regnskapet skal inneholde:

- samlede premieinntekter på naturskadeforsikringen for samtlige medlemmer,
- medlemmenes avregnede erstatninger samt pådratte skadefastsettingskostnader,
- medlemmenes oppgjørskostnader,
- medlemmenes samlede skadeavsetninger,
- premiekostnader til, og eventuelle utbetalte erstatninger fra, gjenforsikring,
- poolens administrasjonskostnader.

Oppstillingen for hver enkelt utestående skadeårgang skal sendes medlemmene umiddelbart etter at styret har fastsatt naturskaderegnskapet.

Naturskaderegnskapet skal danne grunnlaget for oppbygging og bruk av poolens naturskadekapital. Dersom naturskaderegnskapet for den enkelte skadeårgang viser positiv saldo (overskudd), ved at samlede premieinntekter og eventuelle gjenforsikringsutbetalinger overstiger erstatningsutbetalinger, skadefastsettingskostnader, oppgjørskostnader, gjenforsikringskostnader, administrasjonskostnader og foretatte avsetninger til skadereserver for uoppgjorte skader, skal medlemmene overføre sin andel av den positive saldoen til poolens naturskadekapital, jf. utkast til ny forskrift § 7-3. Medlemmets andel av den positive saldoen forstås som medlemmets relative andel av overskuddet i ordningen etter avregning av kostnader.

I det tilfelle at naturskaderegnskapet for den enkelte skadeårgang viser negativ saldo (underskudd), foreslår *utvalgets flertall* en todelt løsning, se drøftelse i punkt 7.5.2. Som hovedregel skal det enkelte medlems andel av den negative saldoen dekkes av poolens naturskadekapital, jf. utkast til ny forskrift § 7-4 første ledd. Medlemmets andel av den negative saldoen forstås som medlemmets relative andel av underskuddet i ordningen etter avregning av kostnader. Dersom poolens naturskadekapital ikke er tilstrekkelig til å dekke underskuddet, skal medlemmene selv dekke sin andel av det gjestående, jf. § 7-4 andre ledd.

I en overgangsperiode foreslår *utvalgets flertall* at medlemmenes anledning til å trekke på poolens naturskadekapital skal avhenge av hvorvidt medlemmet selv har tilstrekkelig naturskadekapital i sine regnskaper til å dekke sin andel av en negativ saldo på naturskaderegnskapet, jf. utkast til ny forskrift § 7-5. Dersom et medlem har tilstrekkelig naturskadekapital til å belaste sin andel av den negative saldoen, skal medlemmet belaste denne med egen naturskadekapital, jf. § 7-5 andre ledd. For medlemmer med naturskadekapital vil dette ikke innebære en endring fra dagens situasjon.

Dersom et medlem ikke har tilstrekkelig naturskadekapital til å dekke sin andel av en negativ saldo, skal medlemmet få dekket differansen av poolens naturskadekapital. Etter utvalgets vurdering bør en forutsetning for å kunne trekke på poolens naturskadekapital i overgangsperioden være at medlemmet har godtgjort overfor poolen at det ikke har tilstrekkelig naturskadekapital i eget regnskap. Utvalget foreslår derfor at medlemmene senest tre måneder før ny forskrift trer i kraft må informere poolen om egen naturskadekapital. Informasjonen om naturskadekapitalen må være revisorbekreftet. Selskaper som ikke informerer om naturskadekapitalen, må antas å ha

naturskadepkapital, og skal derfor ikke kunne trekke på poolens naturskadepkapital i overgangsperioden.

Medlemmer uten tilstrekkelig naturskadepkapital vil i overgangsperioden med flertallets forslag komme bedre ut enn i dagens situasjon hvor de måtte ha dekket et eventuelt underskudd med annen egenkapital. Dersom poolens naturskadepkapital i overgangsperioden ikke er tilstrekkelig til å dekke medlemmenes tilgodehavende, foreslår *flertallet* at disse medlemmene selv skal dekke sin andel. I slike tilfeller vil flertallets forslag ikke innebære en endring fra dagens situasjon der medlemmene selv må dekke sin andel av et eventuelt underskudd med annen egenkapital.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurderinger, se punkt 15.21.

9.2.3 Oppbygging av naturskadepkapital i poolen

Hvor lang tid det tar før poolens naturskadepkapital vil komme opp på et tilstrekkelig nivå (se punkt 7.3), vil nødvendigvis avhenge av forholdet mellom premieinntektene og utgiftene medlemsselskapene skal ha dekket av poolen, samt avkastningen på poolens kapital. Tilsvarende vil bruken av eksisterende naturskadepkapital i selskapene etter utvalgets forslag også avhenge av resultatet i ordningen fremover. Dersom ordningen går med overskudd over tid, vil det bygges opp mer naturskadepkapital i poolen og fondet vil raskere kunne komme opp på et tilstrekkelig nivå. Samtidig vil det brukes mindre av eksisterende naturskadepkapital i selskapene. Dersom ordningen går i underskudd over tid, vil det ta lengre tid før naturskadepkapitalen i poolen kommer opp på et tilstrekkelig nivå, men desto mer av den eksisterende naturskadepkapitalen i selskapene vil bli brukt.

Dersom resultatet i ordningen går i null over tid (se drøftelse av premiefastsettelsen i kapittel 8), vil oppbyggingen av naturskadepkapital i poolen og bruken av eksisterende naturskadepkapital i selskapene avhenge av volatiliteten i resultatet. Om resultatet over tid går i null vil naturskadepkapitalen i poolen bygges opp raskere dersom resultatet svinger mye enn om over- og underskuddene i de enkelte årene ligger nærmere null. Dette er illustrert i figurene 9.1 og 9.2.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 9.11 Oppbygging av naturskadepkapital i poolen, scenario A. Millioner kroner

Figurene viser oppbyggingen av naturskadepkapital i poolen, og bruk av eksisterende naturskadepkapital i selskapene, over en tiårsperiode under to ulike scenarioer. Naturskadepkapitalen i selskapene i 2018 er i scenarioene lik den faktiske naturskadepkapitalen i de 39 største selskapene ved utløpet av 2017, jf. punkt 3.7.⁹³ I begge scenarioene går ordningen i null i løpet av tiårsperioden. Den årlige avkastningen på naturskadepkapitalen er i begge scenarioene satt til 5 prosent. I scenarioet i figur 9.2 svinger over- og underskuddene betydelig fra år til år, mens resultatet i scenarioet i figur 9.1 ligger nærmere null hvert år i tiårsperioden. Som figurene viser, bygges kapitalen betydelig raskere opp i poolen i scenarioet i figur 9.2. Det brukes også betydelig mer av den eksisterende naturskadepkapitalen i selskapene i dette scenariet enn i scenariet i figur 9.1. Scenarioene er ment å være illustrative, men viser likevel at det potensielt kan ta lang tid før kapitalen i poolen er kommet opp på et tilstrekkelig nivå.

[::figur:figX-X.jpg]

⁹³Beregningene bak figurene 9.1. og 9.2. følger som vedlegg 4 til utvalgets rapport.

Figur 9.12 Oppbygging av naturskadekapital i poolen, scenario B. Millioner kroner

10 Gjenforsikring

10.1 Felles eller selskapsindividuell gjenforsikring?

10.1.1 Dagens regler

I presisering av mandatet for Naturskedeforsikringsutvalget 26. januar 2018 ber Justis- og beredskapsdepartementet om at utvalget også «evaluerer reglene for tegning av reassuranse [og] ser på om den felles reassuransedekningen etter gjeldende rett er obligatorisk, og om den bør være obligatorisk.»

Gjennom gjenforsikring sprer et forsikringsselskap en del av sin forsikringsrisiko til andre selskaper, slik at flere står sammen om å dekke risikoen. Regler om gjenforsikring (reassuranse) finnes i instruks for Norsk Naturskadepool. Det følger av instruksens § 2 at poolen ivaretar gjenforsikringsdekningen av norsk naturskedeforsikring. Poolstyret tegner gjenforsikring på vegne av medlemsselskapene, i samsvar med prinsipper som godkjennes av årsmøtet, jf. instruksens §§ 12 og 15. Nærmere bestemmelser om kjøp og håndtering av gjenforsikring er nedfelt i Reassuranseprinsipper for Norsk Naturskadepool av 13. mai 2013. Dokumentet regulerer blant annet limit og egenregning, krav til gjenforsikringsselskap og styresett og ansvar knyttet til gjenforsikring. Det følger av prinsippene at gjenforsikringsprogrammet skal være et såkalt katastrofeprogram, og at prisen på programmet skal være i tråd med markedspris. Ansvarsgrense på gjenforsikringsprogrammet skal tilsvare medlemsselskapenes samlede begrensning i ansvar ved en enkelt naturkatastrofe.

Norsk Naturskadepool har i 2018 et gjenforsikringsprogram som dekker skader over 1,5 milliarder kroner. Programmet består av to lag. Første lag strekker seg fra 1,5 milliarder til 3,5 milliarder kroner med premie på 87 millioner kroner og 100 prosent gjeninnsettelsespremie. Neste lag strekker seg fra 3,5 milliarder til 16 milliarder kroner med premie 151 millioner kroner og 100 prosent i gjeninnsettelsespremie. Skader over 16 milliarder kroner dekkes ikke av naturskedeforsikringsordningen, jf. forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskedeforsikring § 2.

10.1.2 Drøftelse

En rekke selskaper har tatt til orde for å gå bort fra en felles obligatorisk tegning av gjenforsikring i regi av poolen, og la det være opp til hvert medlemsselskap å tegne egen gjenforsikring (nivå, egenregning, gjeninnsettelse mv.) Styret i Norsk Naturskadepool satt i 2017 ned en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å belyse fordeler og ulemper ved ulike alternativer til innkjøp av gjenforsikring for poolens medlemmer. Arbeidsgruppen avla sin rapport 26. februar 2018, og rapporten presenterer fordeler og ulemper ved en selskapsindividuell gjenforsikring.

Selskapsindividuell gjenforsikring har den fordel at gjenforsikringen kan tilpasses behovet i det enkelte selskap. Slik situasjonen er i dag, er selskapenes egenregning lik poolens egenregning multiplisert med selskapets markedsandel i poolen per årgang. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom det felles gjenforsikringsprogrammet og selskapets risikoevne og -vilje. Enkelte selskaper har behov for mer risikoavlastning, og kjøper ytterligere gjenforsikring for å få en lavere

egenandel. Andre selskaper har ikke behov for risikoavlastning av det omfang som kjøpes av poolen; tvert imot kunne de tenke seg å bære en større risiko enn det dagens løsning åpner for. De ulike behovene for risikoavlastning skyldes blant annet at medlemsselskapene har ulik relativ eksponering mot naturskadepoolen ved at noen selskap er store, men har liten medlemsandel i poolen. Andre selskap er mindre, men har relativt større medlemsandel i poolen. Videre har selskapene ulik kapital situasjon og dermed ulikt behov for å kjøpe gjenforsikring.

En ordning med felles innkjøp av gjenforsikring oppfattes også av enkelte selskaper som tungvint, all den tid selskapene også kjøper gjenforsikring for naturskaderisiko som ikke er dekket av ordningen. Ofte vil det være rimeligere og enklere å tegne gjenforsikring for hele naturskaderisikoen i samme prosess. En slik løsning kan også sikre en bedre integrering med selskapets øvrige gjenforsikringskontrakter, og dermed sikre bedre total risikoavlastning. Enkelte selskaper kan være høyt eksponert mot enkelte gjenforsikrere i egne gjenforsikringsprogrammer. Disse selskapene vil ønske å styre unna disse gjenforsikrerne i andre programmer, herunder naturskadeprogrammet.

En innvending mot selskapsindividuell gjenforsikring, er at mindre selskaper kan få vanskeligheter med å tegne gjenforsikring på gode vilkår. For å bøte på en slik situasjon, kan man legge opp til en frivillig ordning, hvor poolen kan tegne gjenforsikring for de selskapene som måtte ønske det. Arbeidsgruppen tok til orde for å utvikle ordningen med obligatorisk innkjøp av felles gjenforsikring, og la selskapene tegne gjenforsikring på egenhånd. Mellomløsningen, med frivillig gjenforsikring i regi av poolen, ble ansett arbeidskrevende og vanskelig å følge opp.

Arbeidsgruppens forslag om å utvikle felles innkjøp av gjenforsikring må ses i lys av den risiko selskapene bærer etter dagens ordning. Selskapene bærer i utgangspunktet risikoen for skader tilsvarende deres andel i brannforsikringsmarkedet, og ved underskudd i ordningen må selskapet dekke en prosentandel som svarer til denne markedsandelen. Slik situasjonen er i dag har ikke Norsk Naturskadepool noen risiko de kan gjenforsikre, og det er derfor naturlig å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å la poolen tegne gjenforsikring på vegne av medlemmene. Dette vil bli annerledes med den ordningen utvalgets flertall går inn for. Risikoen som påhviler selskapene vil være lavere enn i dagens ordning, og i tillegg til å beskytte selskapenes egenkapital, vil gjenforsikringen også skjerme det felles fondet i poolen.

Med den nyordning flertallet foreslår, vil ikke selskapenes egenkapital være like utsatt som i dag. Under overgangsordningen må selskaper med opparbeidet naturskadekapital dekke sin andel av underskuddet hvis ordningen går i minus, mens selskaper uten naturskadekapital må dekke sin andel dersom fondet i poolen ikke strekker til. Under den permanente ordningen, vil selskapene få dekket sitt underskudd av det felles fondet i poolen, i den utstrekning det finnes tilstrekkelige midler. Hvis fondet er på ønsket nivå, estimert til 4 milliarder kroner, vil selskapenes egenkapital ved en enkelt skadehendelse bare være utsatt hvis erstatningsomfanget overstiger dette beløpet.

Under nyordningen vil gjenforsikringsordningen ikke bare avlaste risikoen hos selskapene, men vil også skjerme fondet i poolen. Risikoen for at gjenforsikringen vil bli aktuell er størst i det lavere segmentet, og i slike tilfeller vil det nettopp være kapitalen i poolen som beskyttes ved gjenforsikring. Slik utvalgets flertall ser det, vil det under nyordningen være naturlig at poolen tegner gjenforsikring. Poolen står ansvarlig for å forvalte og ivareta det felles fondet, og er dermed best plassert til å vurdere behovet for gjenforsikring. Den gjenforsikring som tegnes av poolen kan benyttes som en risikoreduserende effekt i selskapenes beregning av solvenskapital for naturkatastroferisiko.

Dagens gjenforsikringsprogram dekker samlede erstatningsbeløp mellom 1,5 milliarder og 16 milliarder kroner per skadehendelse. Hvis det legges til grunn at programmet videreføres, vil selskapene fremdeles bære risikoen for enkelthendelser med skader under 1,5 milliarder kroner. I den grad selskapene ønsker å tegne gjenforsikring for denne risikoen, står de fritt til det.

10.1.3 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår at poolen forestår innkjøp av gjenforsikring for dekning av naturskader som omfattes av naturskadeforsikringsordningen. Kostnadene ved gjenforsikringsprogrammet utlignes mellom medlemsselskapene ut fra fordelingsnøkkelen per 1. juli i skadeåret.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.22.

10.2 Skal medlemsselskapene kunne opptre som gjenforsikrere?

10.2.1 Dagens regler

Enkelte medlemsselskaper opptre i dag også som gjenforsikrere av risiko. Poolens reassuranseprinsipper («Reassuranseprinsipper for Norsk Naturskadepool») stiller krav til gjenforsikringsselskapene. Gjenforsikringsprogrammet skal plasseres hos anerkjente selskaper med tilfredsstillende rating, og styret vedtar minimumskrav til rating. Hvis gjenforsikrere som ikke oppfyller ratingkravet ønskes brukt, skal disse godkjennes av styret. For at et medlemsselskap skal kunne være gjenforsikrer må selskapet tilfredsstille ratingkravet.

Reassuranseprinsippene regulerer også diversifisering for å spre kredittrisikoen. Det enkelte selskaps maksimale risikoeksponering på hele gjenforsikringsprogrammet skal begrenses med ulike prinsipper for eksterne og interne gjenforsikrere. For eksterne gjenforsikrere skal maksimal prosentandel kunne tilpasses ut fra rating, og selskaper med den beste ratingen skal tilbys samme maksimale prosentandel. Medlemsselskaper har rett til å være gjenforsikrer med en andel medlemsselskapet ønsker, begrenset oppad til selskapets sist målte andel i poolen. Per i dag står Gjensidige, If og Tryg Forsikring for henholdsvis 26,0 prosent, 20,2 prosent og 11,6 prosent av gjenforsikringen.

Det ligger til styret å inngå gjenforsikringsavtaler, jf. instruksen § 15. Styret delegerer til administrasjonen å forberede beslutningen om gjenforsikringsprogrammet. Administrasjonen utarbeider årlig fornyelsesinformasjon i samarbeid med forsikringsmeglere og Reassuranseutvalget (heretter Gjenforsikringsutvalget), og innhenter kvoteringer på hele gjenforsikringsprogrammet årlig. Administrasjonen samarbeider tett med meglerfirma, og meglers mandat er å fremskaffe best mulig avtale for poolen i henhold til vedtatte reassuranseprinsipper og eventuelle andre krav fra styret. Megler skal representere poolen overfor gjenforsikrerne, og sørge for at poolen får best mulig pris og bredest mulig dekning i gjenforsikringsmarkedet. Megler skal også kvantifisere eksponeringen og analysere risikopremien ved ulike gjenforsikringsstrukturer. I tillegg skal megler gi råd om utformingen av gjenforsikringsprogrammet og aktuelle gjenforsikrere, og gi poolen løpende markedsinformasjon om pris og kapasitet. Megler har også andre oppgaver, som å forestå oppgjør av premien fra poolen til gjenforsikrerne.

Poolens gjenforsikringsutvalg er rådgiver overfor styret ved tegning av gjenforsikring. Utvalget har ansvaret for å utarbeide informasjon til gjenforsikrerne og har videre ansvaret for ordlyden i gjenforsikringskontraktene. Utvalget skal gjennomgå kvoteringer, gi anbefalinger i forbindelse med fornyelse av programmet og fremme forslag om meglere. Videre har utvalget fullmakt til å gi retningslinjer om hvilke gjenforsikrere som skal benyttes, og har ansvaret for å godkjenne disse før dekningen begynner å løpe.

10.2.2 Drøftelse

Det har lenge pågått en diskusjon rundt at forsikringsselskaper som er medlemmer i poolen også deltar i gjenforsikringsprogrammet som gjenforsikrere. Det er kun et fåtall av medlemsselskapene

som har tilfredsstillende rating, og som dermed kan opptre som gjenforsikrere av risiko. Enkelte av de øvrige selskapene synes å være ukomfortable med å ha en konkurrent i markedet som sin gjenforsikrer.

Medlemsselskapene har god kjennskap til det norske markedet, og kan tilføre et element av konkurranse i forbindelse med plassering av gjenforsikringsprogrammet. Utvalget ønsker å holde fast ved prinsippet om et fritt gjenforsikringsmarked, og mener at medlemsselskaper også i fremtiden bør kunne stå som gjenforsikrere av risiko. En må likevel sørge for rutiner som tilstrekkelig risikospredning, fri konkurranse og nøytral vurdering av tilbudene slik at det mest optimale tilbudet for poolen velges. Videre må en påse at det ikke kan stilles spørsmål ved medlemsselskapenes habilitet.

Utvalget bemerker at poolen må sikre seg mot risiko som følge av høy samlet eksponering på en eller flere motparter (konsentrasjonsrisiko). Medlemmer med stor andel i poolen bør ikke stå for en stor andel av det felles gjenforsikringsprogrammet, slik at akkumulert motpartsrisiko mot enkeltforetak kommer i strid med poolens vedtatte strategier for gjenforsikring og motparter. En sikkerhetsmekanisme er allerede bygget inn i dagens ordning. Det fremgår av reassuranseprinsippene at medlemsselskapene ikke har mulighet til å delta med en andel større enn sin respektive markedsandel i Norsk Naturskadepool. Det ligger til forsikringsmegler å sørge for at vilkår og dekningsomfang i gjenforsikringskontraktene er i tråd med regler for god meglerskikk i henhold til forsikringsformidlingsloven.⁹⁴ Utvalget antar at poolen i samarbeid med megler vil tegne et gjenforsikringsprogram som sørger for en tilstrekkelig spredning av risiko. Slik utvalget ser det er det ikke behov for å innta nærmere regler om dette i forskriften.

I en situasjon hvor enkelte forsikringsselskaper sitter «på begge sider av bordet», må en sørge for at innkjøpsmakten ikke misbrukes. Det fremgår av reassuranseprinsippene at prisen på programmet skal være i tråd med markedspris. Utvalget mener det er viktig å påse at medlemsselskaper ikke får noen særlige fordeler i gjenforsikringsprogrammet, og mener det bør fremgå av forskriften at medlemsselskapene konkurrerer på lik linje med øvrige gjenforsikrere.

I den nyordning utvalget legger opp til, er det styret som vedtar gjenforsikringsprogrammet, og årsmøtet skal ikke kunne overprøve styrebeslutninger av denne karakter. Heller ikke poolens administrasjon har innflytelse på plasseringen av gjenforsikringsprogrammet. Faren for misbruk i styret anses som minimal, gitt den styresammensetningen utvalget nå legger opp til, med representanter for de mindre selskapene og fra kundesiden (jf. punkt 11.4). I tillegg foreslår utvalget en egen forskriftsbestemmelse som forbyr misbruk av posisjon i poolen (jf. punkt 11.4). Faren for misbruk av innkjøpsmakt reduseres også ved at en ekstern megler har i oppdrag å fremforhandle og anbefale forslag til gjenforsikringsprogram. Megler er poolens forlengede arm i gjenforsikringsmarkedet. Vedkommende har god oversikt over markedet, og sørger for at programmet oppnår mest mulig fordelaktige betingelser. Meglers rapport og anbefaling skal legges frem for styret, sammen med daglig leders anbefaling.

Selv om det er styret som vedtar gjenforsikringsprogrammet, kan Gjenforsikringsutvalget ha betydelig innflytelse på beslutningen, ved at utvalget opptrer som rådgiver for styret. Utvalgsmedlemmer må ikke utøve sine oppgaver i strid med poolens beste interesse (jf. punkt 11.4 om «misbruk av posisjon»). For å sikre armlengdes avstand mellom Gjenforsikringsutvalget og selskapene som opptrer som gjenforsikrere, tar utvalget til orde for å forskriftsfeste at medlemmer som har status som gjenforsikrere under poolens gjenforsikringsprogram ikke kan være medlemmer av Gjenforsikringsutvalget. En slik løsning vil sikre at utvalgsmedlemmene ikke tar

⁹⁴Jf. lov 19. juni 2015 nr. 65 § 5-2, jf. § 6-1.

utenforliggende hensyn når de gir råd til styret. Løsningen bidrar også til å sikre ordningens legitimitet, ikke bare overfor de øvrige selskapene, men også overfor allmennheten for øvrig.

10.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at medlemsselskaper skal kunne stå som gjenforsikrere av risiko i en fremtidig løsning. Disse selskapene må konkurrere på like vilkår med andre tilbydere. Det er viktig å påse at valg av gjenforsikrere skjer på markedsmessige betingelser, og at poolen velger det beste tilbudet uavhengig av hvem tilbyder er. For å sikre at Gjenforsikringsutvalget ikke utøver utilbørlig innflytelse over styrets beslutninger knyttet til gjenforsikring, tar utvalget til orde for at medlemsselskaper som står som gjenforsikrere ikke kan være representert i utvalget.

11 Organisasjon og forholdet til offentligheten

11.1 Norsk Naturskadepool som eget rettssubjekt

11.1.1 Dagens regler

Hverken naturskadeforsikringsloven eller instruksene inneholder i dag regler som fastsetter Norsk Naturskadepools rettslige karakter.

Norsk Naturskadepool må oppfattes som et rettssubjekt *sui generis*, altså et rettssubjekt som er særegent og noe for seg selv, og som ikke uten videre lar seg sammenligne med andre rettssubjekter. Poolen har eget styre, men har ikke noe økonomisk formål utover å fordele påløpte kostnader til poolens medlemmer etter en gitt fordelingsnøkkel. Kostnadsfordelingen gjelder både skadekostnader, gjenforsikringskostnader og administrasjonskostnader. Poolen har heller ikke egenkapital, og årets resultat blir således regnskapsført som et tilgodehavende fra, eller som gjeld til, poolens medlemmer.

Poolens medlemmer er økonomisk ansvarlige for alle kostnader knyttet til de årgangene de selv har vært medlem i poolen. Dette ansvaret løper i inntil ti år etter at selskapet har sluttet å tegne brannforsikring i Norge. Ansvaret skal fremkomme i selskapenes regnskaper. Poolen åpner imidlertid for at selskap som har vært borte fra markedet i noen år kan kjøpe seg ut av det nevnte ansvaret. Etter et par år vil de fleste skadene være gjort opp, og poolen har dermed en forholdsvis god oversikt over gjenstående ansvar. I praksis har selskapene kjøpt seg ut av ansvaret ved å innbetale selskapets naturskadekapital til poolen.

11.1.2 Drøftelse

Som fremstillingen under punkt 11.1.1 viser, er poolen i dag å betrakte som en ren utligningspool. Den vil ikke fundamentalt skifte karakter ved den ordningen utvalgets flertall legger opp til. I tillegg til å utligne kostnadene mellom medlemsselskapene, vil poolen få ansvaret for å kreve inn naturskadekapital fra selskapene i overskuddsår, og utbetale slik kapital i underskuddsår. Poolen vil også få ansvaret for å sikre en forsvarlig forvaltning av den naturskadekapitalen som bygges opp i poolen. Det enkelte selskap vil ikke ha rettigheter til midlene eller en andel av dem, ut over den retten et selskap etter forskriften har til å få dekket underskudd av poolens naturskadekapital. I tillegg kan selskapene benytte en forholdsmessig andel av poolens naturskadekapital som en risikoreduserende effekt ved beregning av solvenskapitalkravet, se nærmere punkt 7.1.1. Poolen

driver ikke egen ervervsmessig virksomhet og vil ikke ta forsikringsrisiko. Utvalget antar at poolen ikke vil være skattepliktig eller tilsynspliktig, men dette må det være opp til relevante myndigheter å vurdere.

Utvalget har funnet det riktig å fastslå Norsk Naturskadepools rettslige karakter i forskriften, i tilknytning til en bestemmelse om formålet med poolen. Bestemmelsen må sees i sammenheng med det som er sagt ovenfor, og det som følger av forskriften for øvrig, jf. særlig kapittel 2.

11.1.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at forskriften om Norsk Naturskadepool gis en egen bestemmelse (§ 1-1), der poolens rettslige karakter og dens formål fastlegges. Bestemmelsen må sees i sammenheng med forskriften for øvrig, og særlig reglene om organisasjon (kapittel 2).

11.2 Medlemskap i Norsk Naturskadepool

11.2.1 Dagens regler

Naturskadeforsikringsloven § 4 første ledd bestemmer at de skadeforsikringsselskaper som etter loven § 1 erstatter naturskade, skal være medlemmer av en felles naturskadepool. Instruksen § 1, som har overskriften Deltakere, følger opp dette ved å fastslå at alle skadeforsikringsselskaper som dekker naturskade i henhold til loven § 1 jf. § 4 er medlemmer av Norsk Naturskadepool. Det følger av loven § 4 første ledd at det tvungne medlemskapet i poolen gjelder uten hensyn til hvor selskapet har sitt hovedsete. Både selskaper registrert i Norge og i utlandet vil følgelig være pliktige medlemmer såfremt de dekker brannskade – og dermed naturskade – på ting i Norge.

Inngår en forsikringstaker avtale om dekning av brannskade med et selskap som ikke er medlem av poolen, pålegger loven § 4a forsikringstakeren å betale en avgift til poolen og å gi poolen melding om avtalen. Vedkommende selskap blir altså ikke medlem av poolen i en slik situasjon. Det typiske eksemplet er der selskapet ikke driver virksomhet i Norge, men kunden henvender seg til og tegner forsikring i selskapet på eget initiativ. Gjennom avgiftsbetalingen beskyttes imidlertid poolen og dens medlemmer mot at en forsikringstaker søker å omgå lovens løsning, og sikrer at alle som eier brannforsikrede ting i Norge deltar i den solidariske ordningen.

11.2.2 Drøftelse

Reglene om medlemskap i poolen synes ikke å ha skapt problemer. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig hverken av lov eller instruks, må bestemmelsene forstås slik at medlemskapet gjelder fra det tidspunkt vedkommende selskap starter å tegne brannskadeforsikring i Norge. Det opphører når selskapet ikke lenger står solidarisk ansvarlig for skadekostnadene, i praksis enten senest ti år etter at selskapet sluttet å tegne slik forsikring eller fra det tidspunkt det har kjøpt seg ut av sitt ansvar, jf. det som er sagt ovenfor i punkt 11.1.1.

Heller ikke reglene om tegning av brannskadeforsikring hos ikke-medlemmer synes å ha skapt problemer.

11.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget går inn for å videreføre dagens regler om medlemskap i poolen, men å utdype og klargjøre dem på enkelte punkter, se § 2-1. Selskaper som har slik status at de skal være medlem av poolen, pålegges å gi poolen melding om dette, samtidig som daglig leder pålegges å føre fortegnelse over

hvilke selskaper som til enhver tid er medlem. Utvalget foreslår også å videreføre reglene om tegning av brannskadeforsikring på ting i Norge i et selskap som ikke er medlem av poolen, se kapittel 10.

11.3 Årsmøte

11.3.1 Dagens regler

Regler om årsmøtet og andre medlemsmøter finnes i instruksens § 14. Bestemmelsen forutsetter at årsmøtet og andre medlemsmøter skal bestå av deltakerne/medlemmene av poolen, dvs. av skadeforsikringsselskaper som dekker naturskade i henhold til naturskadeforsikringsloven. Den fastslår at årsmøtet og andre medlemsmøter er poolens øverste myndighet og at hvert selskap på disse møtene skal ha en stemmeandel som tilsvarer deres markedsandel pr. 1. juli året forut for møtet.

Årsmøtet holdes hvert år innen 30. juni og innkalles til av styret med minst tre ukers skriftlig varsel til hvert medlem. Årsmøtet skal behandle poolens årsberetning og regnskap, velge styre, styreformann, nestformann og revisor samt behandle andre saker som forelegges.

Andre medlemsmøter kan innkalles til med minst en ukes varsel til behandling av spesielle saker når enten styret eller minst en fjerdedel av medlemmene krever det.

11.3.2 Drøftelse

Reglene om årsmøte har som sådan fungert greit og ikke skapt spesielle problemer. Utvalget har imidlertid ment at det er nødvendig å styrke forsikringstakernes innflytelse i poolen for å sikre at forsikringsordningen oppnår sitt formål, nemlig en fullt tilfredsstillende naturskadedekning til en rimeligst mulig premie. Utvalget har antatt at dette først og fremst oppnås ved å gi forsikringstakerne plass i styret, se nedenfor punkt 11.4.2. Dette reiser imidlertid spørsmålet om hvilken stilling – om noen – et årsmøte skal ha i organiseringen av poolen, og hvilken innflytelse – direkte eller indirekte – forsikringstakerne kan sikres i årsmøtet.

Et første spørsmål vil være om det overhodet trengs et eget årsmøte, eller om de oppgaver årsmøtet hittil har utøvet i poolen, like gjerne kan overlates til et bredt sammensatt styre. Utvalget har foran (punkt 7.2.2) konkludert med at medlemmene i poolen – de enkelte skadeforsikringsselskapene – fortsatt vil være bærere av risiko under den nyordningen som utvalget vil foreslå. Selv om risikoen vil være betydelig mindre enn under dagens system, tilsier dette i seg selv at det fortsatt er grunn til å ha et årsmøte. I tillegg kommer at et årsmøte vil dekke medlemmenes behov for informasjon om virksomheten og gi dem mulighet for å påvirke den gjennom valg av styremedlemmer mv. Poolen har for tiden vel 100 medlemmer, og særlig de mange mindre selskapene vil ønske og trenge en kanal som årsmøtet for kunnskap og innflytelse.

Det neste spørsmålet er om forsikringstakerne skal få en formell rolle i årsmøtet på linje med medlemmene av poolen. Teknisk sett reiser dette flere spørsmål: Hvor mange medlemmer skal forsikringstakerne ha i årsmøtet; hvem skal oppnevne dem; hvilken stemmemessig tyngde skal de utgjøre. Trolig er det viktigere at forsikringstakerne er godt representert i styret, og at årsmøtet har begrenset eller ingen innflytelse på vedtak fra styret i sentrale anliggender, se nedenfor. Utvalget har derfor ikke vurdert nærmere hvordan de tekniske spørsmålene som er nevnt kunne ha vært løst, om man hadde ønsket å gå videre langs denne linjen.

Det tredje spørsmålet er hvordan det kan sikres at forsikringskundernes innflytelse i styret i sentrale anliggender ikke blir tilsidesatt ved vedtak i årsmøtet som går på tvers av styrets vedtak. Selv om

årsmøtet fremstår som den øverste myndighet i poolen, har utvalget ment at det er nødvendig å begrense denne myndigheten på enkelte sentrale områder. Dette sikrer forsikringskundene den innflytelsen utvalget mener de bør ha, samtidig som det demper den negative virkningen av at forsikringskundene ikke har samme formelle stilling i poolen og årsmøtet som medlemmene. Premiefastsettelse, gjenforsikring og forvaltning av naturskadekapitalen peker seg ut som områder der det er viktig at ikke vedtak truffet av et bredt sammensatt styre kan settes til side av et årsmøte som bare består av medlemmene.

Et fjerde spørsmål gjelder valg av styremedlemmer. Dette ville normalt ha vært en oppgave som helt og fullt skulle ha tilligget årsmøtet. Med mindre det treffes særskilte tiltak, risikerer man at de store og etablerte selskapene i så fall vil kunne dominere årsmøtet og sørge for at personer som representerer deres interesser besetter (de fleste) styreplassene. Utvalget har derfor sett det som vesentlig å sørge for tiltak som sikrer at to andre grupperinger enn de største selskapene alltid er representert i styret, se nærmere om dette nedenfor i punkt 11.4.2.

Et siste spørsmål er muligheten for ekstraordinære årsmøter og hvilke vilkår som skal være oppfylt for å kunne be om et slikt årsmøte. Selv om ekstraordinære årsmøter neppe vil spille noen stor praktisk rolle, er det viktig å beholde denne muligheten også i fremtiden. At styret må kunne be om ekstraordinært årsmøte er uten videre klart. I tillegg bør det også være mulighet for at revisor og et visst antall av medlemmene kan gjøre det.

11.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at årsmøtet på samme måte som i dag bare skal bestå av poolens medlemmer og at årsmøtet som utgangspunkt skal ha den øverste formelle myndigheten i poolen. Utvalget foreslår samtidig at styrets vedtak i visse sentrale spørsmål som premiefastsettelse, gjenforsikring og forvaltning av naturskadekapitalen, skal være bindende for årsmøtet. For å sikre styreinnflytelse for forsikringskundene og for medlemmer med lav medlemsandel i poolen, foreslår utvalget også at de alltid skal være representert i styret ved styremedlemmer som de selv har utpekt. Utvalget foreslår endelig at både styret og en fjerdedel av medlemmene gis mulighet til å kreve et ekstraordinært årsmøte. Utvalgets forslag er nedfelt i § 2-2.

11.4 Styret

11.4.1 Dagens regler

Regler om styret finnes i instruksens § 15. Styret består av åtte medlemmer med personlige varamedlemmer. Det enkelte styremedlem velges for en periode på to år. Styret leder poolens virksomhet og skal herunder legge frem årsberetning og regnskap, fastsette premier, inngå gjenforsikringsavtaler og oppnevne skadeutvalg.

Styret er beslutningsdyktig når formannen eller nestformannen og minst fem styremedlemmer eller varamedlemmer er til stede.

Styret har senest 11. oktober 2017 vedtatt en egen styreinstruks for poolen.

11.4.2 Drøftelse

Reglene om styret har som sådan fungert greit. Samtidig er det klart at styret vil være det viktigste organet dersom man ønsker å styrke forsikringskundenes og de mindre selskaperens innflytelse i Norsk Naturskadepool. Drøftelsen av styret reiser tre hovedspørsmål: omfanget og

sammensetningen av styret; styrets oppgaver; regler om beslutningsdyktighet og avstemmingsregler for styret. Drøftelsen av disse spørsmålene må sees i sammenheng med drøftelsen foran under punkt 11.3.2 om muligheten for årsmøtet til å overprøve visse typer av styrevedtak.

Når det gjelder styrets omfang, har utvalget ment at antallet styremedlemmer må kunne reduseres fra åtte til seks medlemmer, uten at det vil gå på bekostning av styrets arbeid og legitimitet hos medlemmene. En reduksjon av antallet styremedlemmer har også sammenheng med utvalgets forslag om styrets sammensetning og balansen mellom ulike interessegrupperinger i styret, se nedenfor. Utvalget har sett det som viktig at styrets basis utvides og styrkes i forhold til det som er dagens situasjon. I dag har styret alltid medlemmer fra de fire største selskapene, samtidig som de mindre selskapene har tre medlemmer og administrasjonen i Finans Norge ett medlem. Utvalget mener det er nødvendig å sikre forsikringskundene representasjon i styret, og foreslår at de får to styremedlemmer. Disse styremedlemmene vil alene og sammen med det ene styremedlem fra medlemmer med lav medlemsandel i poolen (se nedenfor) både sikre forsikringskundene en betydelig innflytelse i styret og balansere de store selskaperes makt. Det formelle valget av forsikringskundenes styremedlemmer kunne man i og for seg godt tenke seg at foregikk i årsmøtet, men etter innstilling fra (representanter for) denne grupperingen. Utvalget har imidlertid kommet til at det vil være bedre om disse styremedlemmer utpekes direkte av representanter for forsikringskundene. Siden de relevante gruppene først og fremst vil være forbrukerne og næringslivet, mener utvalget at henholdsvis Forbrukerrådet og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) som representanter for disse gruppene hver for seg kan utpeke ett medlem av styret. Når det gjelder medlemmene med en lav medlemsandel i poolen, har de som nevnt i og for seg god representasjon i dagens styre. Når styret reduseres til seks samtidig som to plasser reserveres for forsikringskundene, er det imidlertid fare for at de vil stå uten representasjon i styret med mindre det treffes særskilte tiltak. Utvalget foreslår derfor at ett medlem av styret alltid skal velges fra medlemmene med lav medlemsandel i poolen etter innstilling fra og i samråd mellom dem. Utvalget har valgt ikke å definere uttrykket «medlemmer med lav medlemsandel i poolen», men det er ment som en henvisning til alle andre medlemmer av poolen enn de fire største medlemmene. I dag har hvert av disse mindre medlemmene bortsett fra ett en andel i poolen på mindre enn fem prosent. I antall omfatter de omtrent 95 prosent av medlemmene, hvorav de aller fleste (omtrent 85 prosent av medlemmene) har andeler på under én prosent.

For så vidt angår styrets oppgaver, er det for det første naturlig å videreføre de oppgaver som styret allerede har i den nåværende instruksen. Samtidig medfører utvalgets forslag om at poolen skal bygge opp en egen naturskadekapital at det er nødvendig å tenke gjennom ansvarsfordelingen for forvaltning mv. av denne kapitalen. Utvalget finner det klart at det er styret som må fastlegge strategien og de overordnede prinsippene for forvaltningen av denne kapitalen. Styret må også ta stilling til om forvaltningen skal skje i organisasjonen selv ved daglig leder eller hos en engasjert forvalter, og fastlegge nærmere retningslinjer for hvordan kapitalen skal plasseres ut fra kryssende hensyn som sikkerhet og avkastning. Styret må også ha ansvaret for å føre kontroll med at forvaltningen har det innhold og den kvalitet som styret har lagt til grunn. Selv om styret har det overordnede ansvaret for forhold som nå er nevnt, vil likevel daglig leder kunne forstå mye av dag til dag-beslutningene med grunnlag i en egen forvaltningsinstruks fastsatt av styret.

I dagens organisasjon er det Finans Norge Forsikringsdrift som forestår daglig leder-funksjonen. Selv om dette så vidt utvalget forstår har vært gjort på utmerket vis, må det fremtidige regelverket etter utvalgets oppfatning på en nøytral måte fastslå at det vil være en av styrets oppgaver å utpeke og føre tilsyn med daglig leder.

Å gi forsikringskundene og medlemmene med lav medlemsandel i poolen representasjon i styret sikrer at styret treffer sine avgjørelser på et bredere og forhåpentligvis bedre grunnlag. Forsikringsordningen og det konkrete innholdet i og gjennomføringen av den har vesentlig

betydning for disse grupperingene, og ved å gi dem innflytelse over de beslutninger som treffes, sikrer man ordningens legitimitet og transparens. Det er på den annen side viktig at ikke innslaget i styret av mange stemmer hindrer styrets mulighet til å komme frem til hensiktsmessige og effektive løsninger i løpet av en rimelig tidsramme. Utvalget har søkt å finne en balanse både når det gjelder krav til styrets beslutningsdyktighet og til tilslutning til sentrale avgjørelser. I denne balanseringen er det først og fremst viktig at forsikringskundene får en reell innflytelse.

For at styret skal være beslutningsdyktig har utvalgets flertall lagt til grunn at minst ett styremedlem som representerer forsikringskundene må være til stede. For sentrale avgjørelser er det tilsvarende et naturlig krav for gyldighet at minst ett slikt styremedlem har stemt for beslutningen. Hva som utgjør slike relevante avgjørelser er i noen grad et skjønnsspørsmål. Utvalget har for sin del kommet til at premierater, gjenforsikring og retningslinjer for forvaltningen av naturskadekapitalen er tre vesentlige områder der det er naturlig at forsikringskundene har en betydelig innflytelse. Premierater har en særlig interesse for forsikringskundene, siden dette er et område som slår direkte inn på deres økonomi. Selv om premiefastsettelsen i de senere år har hatt en bedre forankring i aktuarmessige betraktninger enn tidligere, viser erfaring at premiefastsettelsen spiller en betydningsfull rolle for forsikringskundernes oppfatning av rimeligheten i ordningen. Gjenforsikring er viktig, både fordi de store direkte-tegnende forsikringsselskapene også i fremtiden vil kunne være store gjenforsikrere av risiko, jf. punkt 10.2 og fordi utforming av gjenforsikringsprogram har sammenheng med premiefastsettelse og hvor mye risiko ordningen skal stå. Med den oppbygging av naturskadekapital som må forventes i poolen i tiden fremover med utvalgsflertallets opplegg, sier det seg selv at poolens forvaltning av denne kapitalen vil kunne få betydelig innvirkning på de økonomiske resultatene for ordningen og dermed også for premienivået fremover.

Det kunne også ha vært aktuelt å gi forsikringskundene avgjørende innflytelse når det gjaldt oppnevning av og kontroll med Skadeutvalget. Når utvalget ikke har villet foreslå dette, skyldes det at utvalget mener at Skadeutvalgets rolle er av mer teknisk art og bare indirekte berører forsikringskundene.

I dagens styreinstruks heter det at «Styret skal søke å oppnå konsensus i alle saker som behandles og kun unntaksvis gjøre avstemming ved beslutninger». Utvalget mener at dette gir en god retningslinje for hvordan arbeidet i styret også bør foregå i fremtiden. Det er viktig at det ikke oppstår mistillit mellom de ulike grupperingene, og at én gruppering utnytter den makt som ligger i utvalgets forslag til regler. Forsikringskundene har i realiteten, om ikke formelt, fått en vetorett i styret og årsmøtet for så vidt angår viktige beslutninger. Samtidig vil de store selskapene ha den makt som ligger i å ha et flertall av styremedlemmene samt, må det legges til grunn, styreleder med dobbeltstemme ved uenighet på andre viktige områder. I tillegg kommer den makt de store selskapene vil ha på årsmøtet, der de sammen vil representere om lag to tredjeparter av stemmene. For å sikre at ikke den makt en gruppering har fått utnyttes på utilbørlig måte, foreslår utvalget at det tas inn en generell regel om «misbruk av posisjon» i regelverket. En slik regel vil kunne sikre mot at forsikringskundene saboterer vedtak i styret ved ikke å delta i styremøtet eller ved å trenere arbeidet frem mot vedtak, og mot at de store selskapene gjennom samordnet opptreden på årsmøtet treffer vedtak som i urimelig grad begunstiger dem.

11.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår regler som sikrer forsikringskundene og medlemmene med en lav medlemsandel i poolen representasjon og innflytelse i styret. Utvalget foreslår i tillegg at styremedlemmene som representerer forsikringskundene skal ha avgjørende innflytelse på sentrale spørsmål som premiefastsettelse, gjenforsikring og forvaltning av poolens naturskadekapital. Utvalget foreslår også bestemmelser som klargjør styrets oppgaver i forbindelse med nyordningen utvalget har lagt

opp til, først og fremst forvaltningen av poolens naturskadekapital. Regler om styret finnes i § 2-3. Utvalget går dessuten inn for at det skal være en generell regel om «misbruk av posisjon i poolen», se § 2-7.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.4.

11.5 Daglig leder

11.5.1 Dagens regler

Instruksen § 16 fastslår at Finans Norge er forretningsfører for Norsk Naturskadepool, og også har det daglige ansvaret for skadeavregningen. Forretningsfører er pålagt å føre særskilt regnskap for administrasjonskostnader som belastes de enkelte skadeårganger.

Det fremgår av styreinstruksen at styret har inngått en såkalt SLA-avtale (Service level agreement) med Finans Norge Forsikringsdrift.

11.5.2 Drøftelse

Innledningsvis peker utvalget på at det virker uheldig at instruksen knytter stillingen som daglig leder til Finans Norge. Det er riktignok ingen ting som tyder på at Finans Norge ikke har gjort en god jobb som forretningsfører for poolen. Utvalget ser da heller ikke noe umiddelbart behov for et skifte. Likevel virker det mer ryddig om instruksen nøyer seg med å beskrive daglig leders arbeidsoppgaver, uten å foreta en sammenknytning mellom stillingen og en bestemt organisasjon. Det vil da fremstå som en av styrets oppgaver å utpeke og føre tilsyn med daglig leder, se for så vidt drøftelsen under punkt 11.4.2. Når det gjelder terminologi, mener utvalget at «daglig leder» er et bedre og mer naturlig uttrykk å anvende enn «forretningsfører» og også er i bedre samsvar med den språkbruk vi i dag finner på andre sammenlignbare områder.

Dagens regler om forretningsfører (daglig leder) er temmelig kortfattede, og utvalget har sett det som nødvendig å utpensle dem nærmere. Spesielt gjelder dette hvilke arbeidsoppgaver som tilligger daglig leder. Oppgavene faller i to deler, dels forberedelse av særskilt angitte saker for vedtak i styret, dels særskilt angitte forvaltningsmessige oppgaver, som å forestå skadeavregningen mellom medlemmene. Når det spesielt gjelder forvaltningen av poolens naturskadekapital har utvalget antatt at normalordningen vil være at det oppnevnes en egen forvalter utenfor daglig leders administrasjon, og at daglig leders oppgaver i så fall først og fremst vil knytte seg til oppfølging og kontroll under styrets nærmere overvåkning. Utvalget har likevel villet åpne for at styret kan treffe en ordning der det er daglig leder som selv forestår forvaltningen av naturskadekapitalen.

11.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår regler som i noe større utstrekning enn i dag angir og detaljerer daglig leders oppgaver og forholdet til styret, uten at det er ment å medføre prinsipielle forskjeller fra dagens ordning, se § 2-4.

11.6 Skadeutvalg og andre utvalg

11.6.1 Dagens regler

Instruksen § 17 har regler om skadeutvalg. Utvalget skal ha fem medlemmer, og medlemmene tjenestegjør i tre år. Skadeutvalget har som oppgave å føre nødvendig kontroll med de skadene som selskapene krever å få fordelt. Utvalget skal også ta nødvendig initiativ ved store naturskader til koordinert takseringsarbeid og informasjon der flere selskaper og/eller Statens naturskadefond er involvert i samme skade. Styret i poolen har fastsatt nærmere regler for utvalget i Mandat for Skadeutvalget, datert 9. desember 2015. I Skadeutvalget er i dag ett av fem medlemmer representant for de mindre selskapene, uten at dette synes å være formalisert.

Instruksen har ikke regler om andre utvalg enn Skadeutvalget. Styret i poolen har imidlertid oppnevnt to andre utvalg, nemlig Reassuranseutvalget og Vilårsutvalget. Reassuranseutvalget er rådgiver for poolens styre når det gjelder tegning av gjensikring. Det utarbeider informasjon til gjensikrerne og ordlyd i gjensikringsavtalene, innhenter premietilbud, utarbeider forslag til gjensikringsprogram og fremmer forslag om meglere. Utvalget har dessuten fullmakt til å gi retningslinjer for valg av gjensikrere og har ansvaret for godkjennelse av disse før dekningen begynner. Vilårsutvalget utarbeider forslag til retningslinjer for premieberegning og vilkår for avregning mellom selskapene. Utvalget er også et konsultativt organ for styret ved vurdering av endringer i retningslinjer og vilkår.

11.6.2 Drøftelse

I det store og hele synes de ulike utvalgene i poolen å ha fungert godt, og det er som sådan ikke nødvendig å gjøre vesentlige endringer i dagens system. Utvalget mener imidlertid at det er på sin plass med tre tiltak.

For det første spiller de ulike utvalgene en så viktig rolle i poolens virksomhet at de må være sammensatt på en bredere måte enn i dag. Det må ved uttrykkelige bestemmelser sikres at forsikringskundene er representert i alle de utvalg som det gis regler for i forskriften (se nærmere nedenfor) eller som styret senere måtte oppnevne. Når det gjelder medlemmene med en lav medlemsandel i poolen, er de representert i Skadeutvalget og Reassuranseutvalget i dag. Utvalget forutsetter at det bør være løsningen også i fremtiden, og går inn for å forskriftsfeste dette uttrykkelig.

Selv om instruksen i dag bare inneholder regler om Skadeutvalget, antar utvalget at også Reassuranseutvalget (som i tråd med terminologien for øvrig kalles Gjensikringsutvalget) og Vilårsutvalget bør forskriftsfestes. Oppgavene deres forutsettes i hovedsak å være som i dag. For Gjensikringsutvalget fastslås det likevel uttrykkelig at utvalget er ment som et utvalg styret og daglig leder kan innhente råd fra i sitt arbeid og at gjensikringsmegleren vil ha en sentral rolle i arbeidet med gjensikringen, se § 3-3.

Hensett til at utvalget går inn for at naturskadekapital for fremtiden skal bygges opp i poolen, mener utvalget at det også vil være nødvendig med et eget Investeringsutvalg. Dette utvalget vil ha som oppgave å rådgi styret og daglig leder i forvaltningen av poolens naturskadekapital.

11.6.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at Skadeutvalget forskriftsfestes i § 2-5, og at de øvrige særlige utvalg poolen skal ha, nemlig Gjensikringsutvalget, Investeringsutvalget og Vilårsutvalget, forskriftsfestes i § 2-6. Styret får samtidig hjemmel til å oppnevne ytterligere utvalg. I alle de nevnte utvalgene skal

forsikringskundene være representert, mens medlemmene med en lav medlemsandel i poolen sikres representasjon i Skadeutvalget og Gjenforsikringsutvalget.

11.7 Offentlighet og informasjon

11.7.1 Dagens regler

Instruksen inneholder i dag ingen regler om offentlighet rundt Norsk Naturskadepool eller om de regler som styrer virksomheten og de vedtak som treffes av poolens organer.

Som nevnt under punkt 11.6.1 fastsetter instruksens § 17 at det ved store naturskader skal skje en koordinering av informasjon til berørte skadelidte, der Skadeutvalget deltar på møter initiert av vedkommende kommune, NVE eller lignende.

11.7.2 Drøftelse

Naturskadeforsikringsordningen, herunder Norsk Naturskadepool, utgjør et viktig element i det sikkerhetsnettet som eksisterer for forbrukere og næringsliv ved naturskader. Det tilsier etter utvalgets oppfatning at det bør være størst mulig offentlighet omkring ordningen og om virksomheten til poolen. Allerede de tiltak som er foreslått ovenfor og som sikrer forsikringskundene og i noen utstrekning medlemmene med lav medlemsandel i poolen deltagelse i styre og utvalg, vil gi de representanter som oppnevnes et godt innblikk i og en god forståelse av virksomheten. Utvalget mener imidlertid at også allmenheten som sådan har behov for innsyn og kontroll av virksomheten, og at det derfor bør forskriftsfestes at poolen i størst mulig utstrekning skal ha offentlighet om sin virksomhet. Spesielt gjelder dette poolens årsberetning og årsregnskap, herunder styresammensetning, og poolens årlige naturskaderegnskap. Utvalget har også drøftet om skadehåndboken bør være et offentlig dokument. Som utgangspunkt virker dette som en naturlig løsning, siden den inneholder opplysninger som vil kunne gi allmenheten et bedre bilde av hele ordningen og av hvilke skadekostnader den kan omfatte. Siden samspillet mellom det enkelte selskaps forsikringsvilkår og poolens vilkår for utligning kan oppleves krevende for en forsikringskunde, vil en objektiv forklaring av disse reglene i en skadehåndbok være oppklarende og nyttig.

Utvalget mener at den praksis Skadeutvalget og daglig leder har med å delta med koordinert og nødvendig informasjon på møter mv. ved større naturhendelser med mange sikrede, er hensiktsmessig og bør fortsette med hjemmel i forskriftens regler om offentlighet og informasjon.

11.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det forskriftsfestes i § 2-9 at virksomheten i poolen i størst mulig utstrekning skal være offentlig, med uttrykkelig angivelse av at dette særlig gjelder årsberetning, årsregnskap, naturskaderegnskap og skadehåndbok. Plikt til koordinert og nødvendig informasjon til sikrede mv. ved større naturhendelser fastslås uttrykkelig.

12 Andre mulige endringer i lov og forskrifter

12.1 Forholdet til Landbruksdirektoratet og Klagenemnda for naturskadesaker

12.1.1 Dagens regler

Lov om naturskadeforsikring § 2 første ledd og § 3 fjerde ledd legger opp til at visse spørsmål under loven kan bringes inn for og avgjøres med bindende virkning av Klagenemnda for naturskadesaker. Klagenemnda er opprettet i medhold av naturskadeerstatningsloven av 15. august 2014 nr. 59 § 21. Samme lov § 11 fastslår at Landbruksdirektoratet er ansvarlig myndighet etter loven.

Instruksen § 2 fastslår at poolen er kontaktledd mellom medlemmene i poolen og Landbruksdirektoratet. Nærmere regler om denne kontakten er gitt i instruksen § 18. Instruksen § 4 første ledd inneholder dessuten regler om muligheten for styret i poolen til «i samråd med Landbruksdirektoratet [å] gi nærmere regler om saksbehandlingen ved selskapenes erstatningsfastsetting, herunder regler om takst».

Instruksen § 4 annet ledd og § 13 annet ledd første punktum inneholder regler som viderefører reglene om Klagenemnda for naturskadesaker i naturskadeforsikringsloven § 2 annet ledd og § 3 fjerde ledd.

12.1.2 Drøftelse

Utvalget har ikke funnet grunn til se nærmere på den regulering som i dag finnes i naturskadeforsikringsloven og i instruksen vedrørende Klagenemndas avgjørelsesmyndighet i visse typer av spørsmål under naturskadeforsikringen eller vedrørende samarbeidet mellom poolen og Landbruksdirektoratet. Reguleringen kom i stand da naturskadeforsikringsordningen ble opprettet i 1979 og synes som sådan å ha fungert tilfredsstillende. Utvalget anser også forholdet til de to organene for å ligge utenfor eller iallfall i utkanten av sitt mandat, siden deler av reguleringen har betydning for de sikredes rettigheter under naturskadeforsikringsordningen.

12.1.3 Forslag

Utvalget foreslår å videreføre dagens regulering av forholdet til Landbruksdirektoratet og Klagenemnda for naturskadesaker, uten å foreta noen nærmere vurdering av hensiktsmessigheten av løsningene. En slik vurdering må eventuelt gjøres i en større sammenheng.

12.2 Forholdet til lovgivning og forskrifter for øvrig

12.2.1 Dagens regler

Lov om naturskadeforsikring inneholder flere hjemler for å gi forskrifter. Loven § 1 annet ledd gir Kongen rett til å bestemme at andre gjenstander enn de som er nevnt i § 2 annet ledd «helt eller delvis skal unntas for naturskadeforsikring etter leddet her». Hjemmelen er brukt til å gi forskrift 10. august 1980 nr. 1 om unntak fra loven for ting som befinner seg om bord i skip eller småbåter.

Loven § 1 femte ledd gir Kongen rett til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om ordningen for erstatning for tomt og bygning i tredje ledd og om sikring etter fjerde ledd. Hjemmelen kom inn ved endringen av loven i 2017 om erstatning for tomt ved naturskader mv. Hjemmelen er brukt til å endre forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 3, ved at det ved forskrift 24. november 2017 nr. 1821 er tilføyd nye tredje og fjerde ledd.

Loven § 3 første ledd gir Kongen rett til å fastsette egenandel som sikrede skal bære for hver naturhendelse som dekkes under naturskadeforsikringen. Loven § 3 annet ledd gir Kongen rett til å fastsette et beløp for selskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe. Hjemmelen er brukt til å gi forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring. Forskriften er endret en rekke ganger, senest ved forskrift 23. november 2017 nr. 1828.

Loven § 4 tredje ledd gir Kongen rett til å fastsette nærmere instruks for skadepoolens virksomhet. Hjemmelen er brukt til å gi forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool. Forskriften er endret en rekke ganger senere.

Loven § 4a første og annet ledd gir Kongen rett til å gi nærmere regler om den avgift en forsikringstaker skal betale dersom han inngår avtale om brannforsikring med et selskap som ikke er medlem av poolen og om den melding han i så fall skal sende poolen. Hjemmelen er brukt til å gi forskrift 25. november 1994 nr. 1026 om fastsetting og innkreving av avgift til Norsk Naturskadepool.

Loven § 4 annet ledd annet punktum fastslår at den utligning som skjer av utbetalte naturskadeerstatninger i poolen, skal skje «på grunnlag av forsikringssummer eller forsikringspremier etter nærmere bestemmelse av Kongen». Utligning skjer i dag på grunnlag av selskapenes brannforsikringssummer i medhold av regler i instruksen.

12.2.2 Mulige lovendringer

Det fremgår av fremstillingen foran at utvalget har foreslått viktige endringer i den instruks som gjelder for Norsk Naturskadepool. Utvalget har foreslått at det gis en ny forskrift, som er kalt forskrift om Norsk Naturskadepool. Som nevnt ovenfor punkt 12.2.1 gir loven § 4 tredje ledd Kongen adgang til å gi «nærmere instruks for skadepoolens virksomhet». Dette reiser spørsmålet om lovbestemmelsen gir tilstrekkelig hjemmel for den forskriften utvalget foreslår. Utvalget peker spesielt på at den foreslåtte forskriften går lenger enn dagens instruks i retning av å regulere hvordan medlemmenes overskudd på forsikringsvirksomheten skal benyttes. Det er også foreslått en ordning i forskriften der enkelte medlemmer i en overgangsperiode får rett til å trekke på den naturskadekapital som bygges opp i poolen ved underskudd på forsikringsvirksomheten, mens andre medlemmer ikke får det.

Utvalget er kommet til at naturskadeforsikringsloven § 4 tredje ledd gir tilstrekkelig hjemmel for den løsning utvalget har foreslått, selv om det kan være en viss tvil om spørsmålet. Det er imidlertid godt mulig at det uansett vil være mest hensiktsmessig å legge spørsmålet frem for Stortinget som en lovendring. Dette gjelder ikke minst hensett til den sterke motstand som utvalgflertallets forslag har møtt på dette punkt fra store deler av forsikringsnæringen, se for så vidt medlemmet Hodnesdal særmerknader til utredningen.

Ved et eventuelt forslag om lovendring antar utvalget at det også kan være grunn til å endre loven § 4 annet ledd annet punktum, og da slik at alternativet «eller forsikringspremier» fjernes. Poolens administrasjon har fremholdt, og utvalget er enig i, at dette alternativet ville være både uhensiktsmessig og upraktisk å anvende, og at alternativet «forsikringssummer» både er tilstrekkelig og vesentlig bedre.

Utvalgets forslag er at det ikke gjøres lovendringer. Hjemmelen i loven § 4 tredje ledd antas å være tilstrekkelig vid til å hjemle forskriften om Norsk Naturskadepool slik utvalget har foreslått den.

12.2.3 Mulige forskriftsendringer

Fremstillingen under punkt 12.2.1 viser at naturskadeforsikringsloven inneholder en rekke hjemler, som igjen har gitt grunnlag for flere forskrifter. Samtidig er det etter utvalgets oppfatning uheldig at dagens instruks for poolen inneholder regler som først og fremst må oppfattes som klargjøring av forsikringstakernes og de sikredes rettigheter under loven. Det kan derfor synes hensiktsmessig å samle dagens forskrifter i to forskrifter, én som viderefører dagens instruks om Norsk Naturskadepool, men moderniserer den og endrer den på viktige punkter, og én ny instruks, som først og fremst ser reguleringen fra forsikringstakernes og de sikredes side og som tar opp i seg spørsmål som dels er behandlet i andre forskrifter, dels i dagens instruks. I forskriften om Norsk Naturskadepool foreslår utvalget å ta inn reglene som i dag finnes i forskrift om avgiftsbetaling der det inngås avtale om brannforsikring med et selskap som ikke er medlem av poolen, se forskriftsutkastet kapittel 10. I forskriften om naturskadeforsikring foreslår utvalget å ta inn regler om hva en naturskadeforsikring omfatter for forsikringstakerne og de sikrede og for muligheten for utligning i poolen, hentet fra dagens instruks § 3, og reglene om egenandel og ansvarsgrense, hentet fra dagens forskrift om dette.

Utvalget har ikke foreslått å oppheve forskriften som utelukker gjenstander som befinner seg om bord på skip eller småbåter fra naturskadeforsikringsordningen. Det vil imidlertid være et enkelt grep å inkludere dette i forskriften om naturskadeforsikring, dersom en slik konsolidering ansees hensiktsmessig.

Utvalgets forslag er å samle de fleste av de ulike forskriftene under naturskadeforsikringsloven i to hovedforskrifter, forskrift om naturskadeforsikring og forskrift om Norsk Naturskadepool. En ytterligere konsolidering er også mulig.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Flertallets forslag om å legge om naturskadeforsikringsordningen slik at naturskadekapital bygges opp i poolen og ikke i selskapene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for skadeforsikringsselskapene som er medlemmer av Norsk Naturskadepool. De økonomiske konsekvensene for selskapene vil i stor grad avhenge av om selskapene i dag har naturskadekapital, og da særlig i overgangsperioden hvor utvalget foreslår at medlemsselskapenes adgang til å kunne trekke på poolens naturskadekapital skal avhenge av hvorvidt medlemsselskapene har naturskadekapital i egne regnskap.

Skadeforsikringsselskaper med liten, eller ingen naturskadekapital antas med utvalgets forslag å komme bedre ut sammenlignet med dagens situasjon både i overgangsperioden og i den permanente ordningen. I overgangsperioden vil selskaper uten naturskadekapital trekke på poolens naturskadekapital ved underskudd i ordningen. Med dagens ordning måtte selskapene ha dekket sin andel av underskuddet med egenkapital. Dersom poolens naturskadekapital i overgangsfasen ikke er tilstrekkelig til å dekke et eventuelt underskudd, foreslår utvalget at disse medlemmene selv skal dekke sin andel. I slike tilfeller vil utvalgets forslag ikke innebære en endring fra dagens situasjon der medlemmene selv må dekke sin andel av et eventuelt underskudd med naturskadekapital eller annen egenkapital.

Skadeforsikringsselskapene som har betydelig naturskadekapital, eller naturskadekapital som er stor i forhold til deres markedsandel, antas med utvalgets forslag å komme dårligere ut enn med

dagens ordning, både i absolutte tall og sammenlignet med selskaper uten naturskadekapital. Selskaper med naturskadekapital fratas i overgangsperioden muligheten til å bygge opp naturskadekapital i overskuddsår, men må samtidig dekke sin andel av et eventuelt underskudd gjennom å trekke på avsatt naturskadekapital. Etter utløpet av overgangsfasen vil både selskaper med naturskadekapital, og selskaper uten naturskadekapital kunne trekke på poolens kapital, og det vil ikke være en forskjellsbehandling av selskapene.

Naturskadekapitalen som er avsatt i selskapene i dag kan regnes med som ansvarlig kapital i kapitalgruppe («tier») 2 til dekningen av solvenskapitalkravet. Utvalgets foreslåtte modell for ordningen innebærer at det ikke vil skje en oppbygging av naturskadekapital i selskapene, hverken i overgangsperioden eller etter overgangsperiodens slutt. For selskaper med naturskadekapital vil utvalgets forslag medføre konsekvenser for deres kapitalsituasjon. I overgangsperioden kan disse selskapene ikke trekke på poolens kapital, og poolkapitalen vil derfor ikke ha en risikoreduserende effekt for disse selskapene. Gitt at selskapene ønsker å opprettholde samme solvenskapitaldekning som i dag i overgangsperioden, vil selskapene måtte erstatte naturskadekapitalen som brukes i underskuddsår med annen egenkapital, f.eks. gjennom tilbakeholdte overskudd eller innskutt egenkapital. Dette vil i så fall få økonomiske konsekvenser for disse selskapene og deres eiere.

For selskaper med liten eller ingen naturskadekapital vil utvalgets forslag kunne ha en positiv virkning på deres kapitalsituasjon, ved at retten til å trekke på poolens kapital i underskuddsår gir en risikoreduserende effekt ved beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko. Dette vil redusere disse selskaperes behov for annen egenkapital som i dag dekker naturkatastroferisiko.

Etter utløpet av overgangsperioden vil alle medlemsselskapene med utvalgets forslag behandles likt. Naturskadekapitalen i poolen vil ikke kunne regnes med som ansvarlig kapital, men vil ha en risikoreduserende effekt ved beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko.

Flertallets forslag antas ikke å ha særskilte konsekvenser for mindre skadeforsikringsselskaper utover konsekvensene som er redegjort for ovenfor. Hvorvidt et selskap vil komme dårligere ut med utvalgets forslag avhenger i hovedsak av om selskapet har vært medlem i poolen over lang tid og har kunnet bygge opp naturskadekapital, og ikke av selskapets størrelse.

Flertallets forslag vil innebære administrative konsekvenser for pooladministrasjonen og medfølgende økte kostnader, blant annet som følge av at administrasjonen vil få nye oppgaver knyttet til forvaltningen av poolens naturskadekapital. På spørsmål fra utvalget har administrasjonen i Norsk Naturskadepool anslått økte administrasjonskostnader for poolen i størrelsesordenen 3 til 4,2 millioner kroner.

Flertallets forslag antas ikke å ha direkte økonomiske og administrative konsekvenser for kundene av forsikringsselskapene. Omleggingen av ordningen ventes i seg selv ikke å medføre økte naturskadepremier. Utvalgets forslag innebærer i tråd med utvalgets mandat ingen endringer i solidaritetsprinsippet eller endringer i hva som kan kreves erstattet etter naturskadeforsikringen. Kundene, representert ved Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Forbrukerrådet, vil med utvalgets forslag få økt innflytelse over ordningen gjennom representasjon og vetorett i poolens styre.

Flertallets forslag kan tenkes å få indirekte økonomiske konsekvenser for kundene gjennom endret konkurranse i markedet for skadeforsikring i Norge. Det potensielle kapitalbehovet i overgangsperioden for skadeforsikringsselskaper med naturskadekapital, vil kunne få konsekvenser for kundene dersom disse selskapene øker marginene på andre forsikringsprodukter.

Flertallets forslag legger tilleggsvis enkelte mindre oppgaver, men disse antas å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalgets forslag antas ikke å medføre

andre økonomiske eller administrative konsekvenser for statlig, fylkeskommunal eller kommunal forvaltning.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal deler ikke flertallets vurdering, se punkt 15.24.

14 Merknader til de enkelte paragrafer i forskrift om Norsk Naturskadepool og forskrift om naturskadeforsikring

14.1 Merknader til de enkelte paragrafer i forskrift om Norsk Naturskadepool

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal har tilføyer, se punkt 15.25.

14.1.1 Kapittel 1 Norsk Naturskadepool: Status og formål

Til § 1-1 Status og formål

Bestemmelsen viderefører instruks § 2, men er vesentlig utvidet og endret i forhold til denne. Bakgrunnen for bestemmelsen er å få frem sentrale sider ved Norsk Naturskadepool, sammen med de viktigste hensyn som poolen skal ivareta. Bestemmelsen må sees i sammenheng med de etterfølgende kapitlene, og særlig kapittel 2.

Første ledd fastslår først at poolen er et eget rettssubjekt, jf. nærmere reguleringen i kapittel 2 om hva dette innebærer for så vidt angår medlemskap og organisering av poolen, og annet ledd når det gjelder eierskap til poolens naturskadekapital og forholdet til konkurslovgivningen.

Bestemmelsen fastslår deretter i åtte bokstavg punkter hva formålet med poolen er.

Annet ledd understreker i *første punktum* at ingen av poolens medlemmer har eiendomsrett til poolens naturskadekapital. Naturskadekapitalen er først og fremst bygget opp ved at medlemmenes overskudd på naturskadeforsikringen i det enkelte forsikringsår er overført til poolen.

Naturskadekapitalen og avkastningen på den brukes til dekning av medlemmenes underskudd på denne forsikringen i andre år, og til å regulere den premie forsikringskundene betaler for forsikringen. Medlemmene har altså både forpliktelser og rettigheter overfor poolen, men uten å ha noen formell eiendomsrett til naturskadekapitalen. Selv om medlemmene ikke har formell eiendomsrett til naturskadekapitalen, kan de benytte den som en risikoreducerende effekt ved beregningen av selskapets solvenskapital for naturkatastroferisiko.

Annet punktum bestemmer at poolen er beskyttet mot at det åpnes konkurs- eller akkordforhandlinger i poolen. Det er en naturlig løsning ut fra hele formålet med poolen, som først og fremst er å være et slags serviceorgan for den lovbestemte ordningen som naturskadeforsikringen er. Hensynet til medlemmene og til forsikringskundene tilsier at poolens eiendeler, som er bygget opp gjennom medlemmenes drift av naturskadeforsikringsordningen på grunnlag av premier innbetalt fra forsikringskundene, ikke bør kunne gå tapt.

14.1.2 Kapittel 2 Organisasjon og forholdet til offentligheten

Til § 2-1 Medlemmer

Bestemmelsen viderefører instruksen § 1, men er noe utbygget.

Første ledd første punktum fastslår at alle skadeforsikringsselskaper som dekker naturskade i henhold til naturskadeforsikringsloven skal være medlemmer av poolen. Slik sett gjentar dette punktet bare det som allerede følger av loven. Det sentrale for medlemskap er at vedkommende selskap dekker brannforsikring på ting i Norge, med mindre loven uttrykkelig unntar vedkommende ting. Det betyr altså at det er uten betydning hvor selskapet har sitt hovedsete, i Norge eller i utlandet, se loven § 4 første ledd og *annet punktum*, som fastslår dette uttrykkelig.

Selv om det ikke er uttrykkelig sagt, vil medlemskapet i poolen starte fra det tidspunkt selskapet starter å tegne brannskadeforsikring i Norge. Det opphører på det tidspunkt selskapet ikke lenger tegner slik forsikring og heller ikke lenger er ansvarlig under en allerede tegnet forsikring. I praksis betyr dette senest ti år etter at selskapet sluttet å tegne brannforsikring i Norge, jf. for så vidt § 5-1 siste ledd, eller selskapet har kjøpt seg ut av sitt ansvar, jf. kapittel 8.

Annet ledd og tredje ledd er ordensforskrifter, som skal sikre god oversikt over hvilke selskaper som til enhver tid er medlemmer av poolen. Medlemskap i poolen er ikke avhengig av at bestemmelsene her er oppfylt.

Fjerde ledd henviser til loven § 4 a og kapittel 10, med den effekt at om det blir tegnet brannskadeforsikring i et selskap som ikke er medlem av poolen, har forsikringstakeren en straffesanksjonert plikt til å betale en avgift til poolen som tilsvarer naturskadepremien. Situasjonen er ikke hyppig forekommende, men skal sikre naturskadeforsikringsordningens proveny og hindre at regelverket omgås.

Til § 2-2 Årsmøte

Bestemmelsen viderefører instruksens § 14, men inneholder viktige tillegg. Ved formuleringen av bestemmelsen er det sett hen til tilsvarende bestemmelser i sammenlignbare lover.

Første ledd første punktum fastslår utgangspunktet, nemlig at årsmøtet er poolens øverste myndighet. *Annet punktum* gjør imidlertid viktige unntak fra dette utgangspunktet. I bestemt oppregnede saker, se *bokstavene a) til c)*, kan årsmøtet ikke instruere styret eller overprøve dets vedtak. Bakgrunnen er å sikre at ikke årsmøtet, som bare består av forsikringsselskapene og der enkelte store selskaper alene og sammen har stor innflytelse, skal overstyre styret, som er satt sammen på en mer balansert måte. De typer av saker der styret har endelig vedtaksrett er premiefastsettelse, gjenforsikringsprinsipper og -program og retningslinjene for forvaltningen av poolens naturskadekapital. Dette er tre sentrale områder for poolens virksomhet.

Annet ledd første punktum fastsetter at det enkelte medlems stemmeandel bestemmes av medlemmets andel av alle medlemmenes samlede brannforsikringssummer pr. 1. juli. Det er altså selskapenes markedsandel som bestemmer deres innflytelse på årsmøtet. Andre enn medlemmene (samt styret, se *annet punktum*, og revisor) kan ikke delta på årsmøtet, og det er bare medlemmene som har stemmerett. Det er ikke sagt hvor mange personer som kan møte for hvert medlem. Normalt er det imidlertid vanskelig å se at det skulle være nødvendig med mer enn en person per medlem.

Tredje ledd angir når årsmøtet skal holdes, og hvem som innkaller det og med hvilken frist.

Fjerde ledd bestemmer i fem bokstavg punkter hvilke oppgaver årsmøtet har. Styret har, gjennom bestemmelsen i *bokstav e*, sentral innflytelse på hva årsmøtet skal gjøre utover «vanlige» årsmøtesaker. Reglene om valg av styremedlemmer i *bokstav c* er imidlertid spesielle. De skal for

det første sikre at medlemmene med lav medlemsandel i poolen alltid har ett styremedlem, og at disse selskapene seg imellom i realiteten kan bestemme hvem dette skal være. Hvem som utgjør «medlemmene med lav medlemsandel i poolen» sier bestemmelsen intet om. I dag er det fire selskaper som har en medlemsandel over eller helt i nærheten av ti prosent, mens det neste selskapet ligger på vel seks prosent. Utvalget har tenkt seg at alle medlemmene, bortsett fra de «fire store», er å anse som «medlemmer med lav medlemsandel i poolen». Fordi dette over tid kan forandre seg, ikke minst ved sammenslutninger av selskaper, har utvalget valgt det skjønnsmessige uttrykket «medlemmer med lav medlemsandel i poolen» for å sikre fleksibiliteten, uten at det antas å skape problemer. Dernest sikrer reglene at forsikringskundene alltid har to styremedlemmer. Disse skal ikke velges av årsmøtet, men utpekes av to organisasjoner – Forbrukerrådet og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) – som antas å representere henholdsvis forbrukerne og næringslivet blant forsikringskundene på en god måte. Det kan imidlertid ikke være noe i veien for at de store næringsorganisasjonene eventuelt blir enige seg imellom om å la en annen næringsorganisasjon enn NHO representere næringslivets forsikringskunder for en periode.

Femte ledd åpner for at det kan holdes ekstraordinære årsmøter. Slikt årsmøte kan kreves av styret, revisor og en fjerdedel av medlemmene. Fjerdedelen skal regnes av antallet medlemmer og ikke av stemmeandel, for å sikre de mindre medlemmene mulighet for innflytelse.

Til § 2-3 Styret

I dag finner vi regler om styret i instruksens § 15. Den nye bestemmelsen er vesentlig mer utbygget og har til dels også et annet innhold enn tidligere.

Første ledd angir hvor mange medlemmer styret skal ha, og at henholdsvis to og ett av dem skal representere forsikringskundene og medlemmene med en lav medlemsandel i poolen. Styremedlemmene skal ha personlige varamedlemmer, se *annet punktum*.

Annet ledd angir at tjenesteperioden for styremedlem/varamedlem normalt er to år, men at det kan skje gjenvalg/gjenoppnevning.

Tredje ledd fastslår innledningsvis at styret leder virksomheten, noe som innebærer at styret har betydelig reell og formell makt. For så vidt angår premiefastsettelse, gjenforsikring og forvaltning av naturskadekapitalen, se *bokstavene c, d og g*, innebærer bestemmelsen i § 2-2 bokstavene a-c at styret på disse punktene har den fulle reelle og formelle makten. Også de øvrige oppgavene som bestemmelsen uttrykkelig legger styret, gir styret betydelig innflytelse og makt: Styret skal utpeke/oppnevne daglig leder og viktige utvalg og føre tilsyn og kontroll med dem, se *bokstavene a, e og f*.

Fjerde ledd angir når styret er beslutningsdyktig, og bestemmer at ett medlem oppnevnt av forsikringskundene alltid må være til stede for beslutningsdyktighet.

Femte ledd fastslår at ved avstemning i styret gjelder i utgangspunktet reglene om stemmeflertall og styreleders dobbeltstemme. *Tredje punktum* utgjør imidlertid et viktig unntak: Ved sentrale spørsmål knyttet til premiefastsettelse, gjenforsikring og forvaltning av naturskadekapitalen må ett medlem som representerer forsikringskundene ha stemt for beslutningen for at den skal være gyldig.

Til § 2-4 Daglig leder

Bestemmelsen tilsvarer instruksens § 16, men er noe utbygget. Istedenfor «forretningsfører», som er det begrepet som brukes i instruksens, benytter bestemmelsen uttrykket «daglig leder», uten at endringen er ment å ha praktisk betydning.

Første ledd første punktum fastslår at daglig leder forestår den daglige ledelsen av poolen og dens virksomhet, men at dette skal skje i henhold til de retningslinjer og pålegg som styret har fastsatt.

Annet punktum angir i syv bokstavpunkter viktige elementer i daglig leders virke. Oppregningen er ikke uttømmende, jf. ordet «herunder». Daglig leder skal dels forberede saker for vedtak i styret, se *bokstavene a, b og c*, dels på mer selvstendig grunnlag forstå deler av virksomheten, se *bokstavene d, e, f og g*. De enkelte oppgavene er til dels nærmere beskrevet i andre bestemmelser, se f.eks. § 3-3 annet ledd når det gjelder gjenforsikring. For så vidt angår bokstav b om forslag til premierater for styret, skal forslaget bygge på de elementer og den fremgangsmåte som fremgår av § 3-1, herunder eventuelle instruksjoner fra styret om innhenting av nødvendig materiale fra relevante aktuarer. Nå det gjelder bokstav f er det lagt opp til at daglig leder selv eller ved en særskilt engasjert forvalter kan forstå forvaltningen av poolens naturskadekapital. I praksis er det grunn til å tro at det vil være naturlig og nødvendig å engasjere ekspertise utenfor poolens administrasjon, men dette vil det være opp til styret å bestemme, jf. § 2-3 bokstav g.

Til § 2-5 Skadeutvalget

Bestemmelsen viderefører instruksene § 17, men er noe utbygget.

Første ledd inneholder regler om sammensetningen av Skadeutvalget. Det er presisert at ett av de fem medlemmene skal representere forsikringskundene og ett medlemmene med en lav medlemsandel i poolen. Selv om det ikke er sagt uttrykkelig, må bestemmelsen forstås slik at det vil være forsikringskundene, eventuelt ved deres representanter i styret, som utpeker den person som skal representere dem, og at tilsvarende vil gjelde for medlemmene med en lav medlemsandel. Tjenesteperioden er satt til tre år, men med mulighet for gjenoppnevning.

Annet ledd angir Skadeutvalgets arbeidsoppgaver. Viktigst er kontrollen, jf. *bokstav a*, enten alene eller gjennom daglig leder og skaderevisorene, med at det bare er relevante skader som kommer til utligning. Dette blir en enda viktigere oppgave enn tidligere, siden overskudd/underskudd på naturskadeforsikringsordningen nå vil slå inn på poolens naturskadekapital og ikke på det enkelte selskaps regnskaper. *Bokstav b* er en videreføring av dagens ordning, mens *bokstav c* fastslår Skadeutvalgets viktige oppgave med å gi retningslinjer for avregning mv. i en egen skadehåndbok. En slik håndbok vil være en hjelp både for skadebehandlere i selskapene og for skaderevisorer og administrasjonen hos daglig leder, men også en viktig kilde til forståelse av hvorledes ordningen praktiseres, jf. for så vidt § 2-9 om offentlighet og informasjon.

Til § 2-6 Andre utvalg

Bestemmelsen er ny i forhold til instruksene. Poolen har opp gjennom årene hatt flere utvalg enn skadeutvalget. Her er tre sentrale utvalg og deres sammensetning beskrevet; samtidig åpnes det for at styret kan oppnevne ytterligere utvalg, se *fjerde ledd*.

Første ledd behandler Gjenforsikringsutvalget, og fastslår antall medlemmer og fordelingen av dem. Også denne bestemmelsen må forstås slik at det er forsikringskundene og medlemmene med en lav medlemsandel i poolen, som skal oppnevne sine respektive utvalgsmedlemmer, se for så vidt kommentaren til § 2-5. Medlemmer som selv også har status som gjenforsikrere kan ikke sitte i utvalget; dette er gjort for å sikre mot inhabilitet. Utvalget er ment som en rådgiver for styret og daglig leder, både ved valg av prinsipper for gjenforsikring og av det konkrete gjenforsikringsprogrammet, og ved eventuelle forsikringsoppgjør under gjenforsikringen, se for så vidt § 3-3 tredje ledd.

Annet ledd omtaler Investeringsutvalget, som vil være et nytt utvalg i poolsammenheng. Det vil kunne ha en viktig rolle som rådgiver for styret og daglig leder mht. hvordan poolens naturskadekapital på best mulig måte kan forvaltes. Også i dette utvalget skal forsikringskundene være representert.

Tredje ledd beskriver Vilårsutvalget, som er tenkt å videreføre de oppgaver dette utvalget har i dag, som bl.a. består i å vurdere retningslinjer og vilkår for poolens virksomhet. Sammensetningen er imidlertid endret, ved at forsikringskundene også er representert her.

Til § 2-7 Misbruk av posisjon i poolen

Bestemmelsen er ny. Den er ment som en sikkerhetsventil. Forskriften legger opp til en ordning der nye grupper – forsikringskundene og medlemmer med en lav medlemsandel i poolen – sikres en innflytelse og makt som de ikke tidligere har hatt. Samtidig vil medlemmer med stor medlemsandel i poolen, alene eller sammen fortsatt (kunne) sitte med bestemmende myndighet i en rekke viktige relasjoner. Det er vesentlig at ingen av disse grupperingene misbruker sin posisjon i poolen på en måte som ikke er i poolens beste interesse. Det kan være ved å treffe eller blokkere et vedtak for å oppnå en posisjon som ikke stemmer overens med hvordan poolens virksomhet bør drives. Det kan også være ved ellers å utøve sine oppgaver i poolen på en måte som strider mot poolens beste interesse, f.eks. som medlem av styret eller et utvalg å se hen til hva som tjener eget selskap eller egen gruppering best.

Fordi det i en konkret situasjon kan være nødvendig å få en rask avgjørelse i en interessekonflikt, har Finanstilsynet fått myndighet til å avgjøre slike konflikter med bindende virkning. Det kan f.eks. være i spørsmål om hva som utgjør riktig premiefastsettelse eller valg av gjenforsikringsprogram.

Til § 2-8 Tvist mellom poolen og et medlem

Bestemmelsen tilsvaret instruksens § 13 annet og tredje ledd, men er noe omskrevet. En eventuell tvist mellom skadeutvalget og et medlem skal etter *første ledd* avgjøres av styret, men likevel slik at en avgjørelse fra Klagenemnda i naturskadesaker etter bestemmelsene i naturskadeforsikringsloven § 2 første ledd og § 3 fjerde ledd er bindende for styret. Både før og etter styrets avgjørelse kan medlemmet bringe tvisten inn for voldgift, se *annet ledd*.

Til § 2-9 Offentlighet og informasjon

Bestemmelsen er ny i forhold til instruksens. Den er viktig for å sikre større åpenhet om poolens virksomhet.

Første ledd første punktum fastslår at poolen «i størst mulig grad» skal ha offentlighet om sin virksomhet. Slik offentlighet skal sikre allmennheten innsyn og kontroll. At offentlighet skal skje i størst mulig grad, viser at det ikke er noe absolutt krav om offentlighet, men at styret og daglig leder skal ha offentlighet som et førende prinsipp i sin virksomhet. Regler i lovgivningen ellers om taushetsplikt mv. kan likevel hindre full offentlighet.

Annet punktum trekker frem tre forhold hvor det «særlig» skal være offentlighet. Dette er forhold hvor det vanskelig kan bli snakk om annet enn full offentlighet. Poolens årsberetning og årsregnskap og naturskaderegnskap er viktige innganger for allmennheten til å danne seg et bilde av poolens virksomhet. Skadehåndboken gir informasjon om hvilke skader som kan utlignes gjennom poolen og de nærmere regler om hvordan dette kan skje. Utligningsreglene stemmer ikke nødvendigvis med hvilket krav sikrede i et konkret tilfelle har mot sitt forsikringsselskap ved en inntrådt skade. Det er derfor viktig at forskjellen presiseres der det kan være av betydning, slik at offentligheten får et riktigst mulig bilde.

Annet ledd understreker viktigheten av at det ved større naturskadehendelser som rammer en rekke sikrede, gis koordinert og nødvendig informasjon til de sikrede. Selv om de involverte medlemmene vil stå sentralt her, er det viktig at Skadeutvalget og daglig leder har et overordnet

ansvar for slikt informasjonsarbeid. Med sin ekspertise vil det inngi trygghet at poolen og dermed hele forsikringsnæringen står bak informasjonen som blir gitt.

14.1.3 Kapittel 3 Premie og gjenforsikring

Til § 3-1 Premiefastsettelse

Bestemmelsen er langt på vei en videreføring av instruksen § 11 første ledd. Den gir likevel mer bestemte instruksjoner og strammere rammer for hvordan premiefastsettelsen skal foregå.

Første ledd første punktum fastslår at det påhviler styret å fastsette den felles årlige premieraten for naturskadeforsikring, som skal gjelde for alle medlemmer som tegner brannforsikring på ting i Norge. Selv om styret har ansvaret, vil naturlig nok daglig leder ha en viktig rolle med å fremskaffe relevant materiale og komme med forslag, se for så vidt § 2-4 bokstav b.

Annet punktum angir det sentrale utgangspunktet for premiefastsettelsen: Det skal være snakk om en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning. En slik aktuariell beregning skal være basert på anerkjente metoder og prinsipper. Det betyr at de aktuarer som styret benytter skal kunne stå faglig inne for at den beregning de har foretatt, bygger på metoder og prinsipper som i et bredt aktuarmiljø ansees som riktig og fornuftig. *Tredje punktum* angir nærmere hva som skal inngå i beregningen. Det omfatter tidligere skadeutbetalinger, herunder kostnader til nødvendige takster mv. (skadefastsettingskostnader), og kostnader til poolens gjenforsikringsprogram. Ved de aktuarielle beregningene som har vært foretatt i de senere år har man lagt til grunn skadeutbetalinger for hele perioden fra 1980, noe som umiddelbart virker fornuftig. Samtidig må styret stå fritt til eventuelt å forkorte perioden for skadeutbetalinger hvis styret i samråd med aktuarene skulle finne at skadeomfanget i de senere år viser en utvikling som gjør det mindre hensiktsmessig å trekke på hele perioden fra ordningen ble etablert.

Annet ledd gir retningslinjer for de tillegg som skal gjøres i den risikorette premien etter første ledd. For det første skal det gjøres tillegg for poolens administrasjonskostnader og for medlemmenes godtgjørelse for skadeoppgjør. Dette tillegget er samlet normert til 0,003 promille av medlemmenes samlede brannforsikringssummer pr. 1. juli. Ved fastsettelsen av det normerte tillegget er det lagt vekt på omfanget av slike kostnader i de siste ti-femten årene, med et påslag for å ta høyde for at poolens administrasjonskostnader trolig vil vise en viss økning fremover. Økningen vil skyldes ansvaret for forvaltning av poolens naturskadekapital. For det annet skal premieraten ta høyde for at det kan skje et skjønnsmessig tillegg eller fradrag. Det fremgår uttrykkelig at et eventuelt tillegg normalt skal være maksimert til 0,01 promille av medlemmenes brannforsikringssummer pr. 1. juli. I *bokstavene a – c* er det angitt tre forhold som vil være relevante ved et slikt skjønn. Det gjelder forventede risikoøkninger, typisk klimaendringer; forhold som den risikorette premien etter første ledd ikke nødvendigvis vil ta (tilstrekkelig) hensyn til. Dernest gjelder det ønsket om at premiefastsettelsen over tid bør ha en størst mulig stabilitet, slik at man unngår stadige hopp i premieraten, slik forholdet var i perioden frem til 2005. Endelig gjelder det ønsket om tilstrekkelig størrelse på og stabilitet i poolens naturskadekapital. Målsettingen har vært at poolens naturskadekapital skal ligge på om lag 4 milliarder kroner etter oppbyggingsperioden. Har naturskadekapitalen fått en størrelse som ligger klart over eller under dette, vil dette være en faktor som styret bør ta hensyn til i sin vurdering av behovet for et skjønnsmessig tillegg eller fradrag. I oppbyggingsfasen av poolens naturskadekapital vil naturlig nok bokstav c ikke kunne oppfattes bokstavelig. Det må nødvendigvis ta tid å nå en forsvarlig størrelse på kapitalen når det skal være stabilitet i premiefastsettelsen. *Bokstav d* åpner for at også andre forhold enn de som er nevnt i bokstavene a – c kan være relevante og noe styret kan ta hensyn til i sin premiefastsettelse. Et eksempel vil kunne være endringer i vilkårene, som medfører at det må forventes større skadeutbetalinger fremover.

Til § 3-2 Premieinnkrevning

Bestemmelsen svarer til instruksen § 11 annet ledd, men er gitt en litt annen språklig utforming. Instruksen annet ledd annet punktum er ikke videreført da bestemmelsen ansees som unødvendig.

Bestemmelsens viktigste formål i forskriften er å fastslå at det er det enkelte medlem som innkasserer naturskadepremien hos sine forsikringstakere. Premien skal fastsettes på grunnlag av den premierate styret i poolen har fastsatt i henhold til § 3-1, og beregnes ut fra brannforsikringssummen på vedkommende forsikrede ting.

Til § 3-3 Gjenforsikring

Bestemmelsen er som sådan ny, og fastslår enkelte kjøreregler som skal gjelde for poolens arbeid med den felles gjenforsikringen.

Første ledd fastslår at medlemmer av poolen har rett til å delta i poolens gjenforsikringsprogram på lik linje med andre gjenforsikrere. Så lenge medlemmene har den rating mv. som gjelder for gjenforsikrere flest, er det altså ingen andelsmessige begrensninger for medlemmenes deltagelse i gjenforsikringen.

Annet ledd beskriver det nærmere arbeid med å fastsette gjenforsikringsprogrammet og inngå gjenforsikringsavtaler. Styret fastsetter hvilke gjenforsikringsprinsipper som skal gjelde, som for eksempel forholdet mellom egenandel og gjenforsikret beløp og om gjenforsikringen skal baseres på mer enn ett lag. Deretter er det daglig leder som overtar det forberedende arbeidet med gjenforsikringsprogram og gjenforsikringsavtaler. Dette arbeidet skal foregå i nært samarbeid med den eller de gjenforsikringsmeglere som styret har godkjent. Megler har ansvaret for å fremskaffe tilbud på gjenforsikringsavtale, herunder pristilbud og valg av gjenforsikrere. Daglig leder fremlegger meglers rapport med anbefalinger for styret, sammen med sin egen vurdering. Styret tar deretter endelig stilling til gjenforsikringsavtalen, med pris, gjenforsikrere og andre sentrale forhold, eventuelt etter å ha rådført seg med gjenforsikringsutvalget, jf. tredje ledd. Siden (enkelte av) medlemmene vil ha mulighet til å stå som gjenforsikrere, jf. første ledd, er det viktig at det legges opp til rutiner som sørger for at (disse) medlemmene ikke gis anledning til å utnytte sin posisjon.

Tredje ledd foreskriver hvilken rolle Gjenforsikringsutvalget skal ha i forbindelse med fastsettelse av gjenforsikringsprinsipper mv. og ved gjenforsikringsoppgjør. Utvalget er rådgiver for styret og daglig leder, og det er følgelig disse som bestemmer når og på hvilken måte utvalget skal bli trukket inn. Samtidig sier det seg selv at det vil være naturlig å trekke på den ekspertisen som ligger i utvalget både før inngåelse av gjenforsikringsavtaler og ved et eventuelt gjenforsikringsoppgjør.

14.1.4 Kapittel 4 Skademelding til poolen

Til § 4-1 Skademelding fra medlemmene

Bestemmelsen svarer til instruksen § 5, slik denne bestemmelsen nå praktiseres av poolen.

Første ledd fastslår hvilke skader et medlem skal rapportere til poolen og når melding til poolen skal skje.

Annet ledd angir hvordan melding skal skje, nemlig via poolens skaderegisteringssystem og hvilke opplysninger meldingen skal inneholde mht. den enkelte skade.

Tredje ledd gir styret mulighet for å bestemme at meldingen fra medlemmene skal inneholde ytterligere opplysninger, ut over det som fremgår av annet ledd.

Fjerde ledd er en spesialbestemmelse for det tilfellet at man står overfor en andelsforsikring (koassuranse). For å forenkle daglig leders arbeid fastsetter bestemmelsen at det skal utpekes ett medlem i slike situasjoner, som skal stå ansvarlig for sentrale forhold som angår samhandlingen med poolen.

14.1.5 Kapittel 5 Skadeutligning

Til § 5-1 Kostnader til skadeutligning. Skadeårgang

Bestemmelsen bygger på instruksens §§ 6 og 7, men er betydelig omskrevet. Den må sees i sammenheng med de etterfølgende paragrafene, som detaljerer de kostnader som skal utlignes på medlemmene.

Første ledd fastslår i bokstavoppgreningen fire kostnadstyper som skal være gjenstand for utligning mellom medlemmene. Kostnadstypen angitt i *bokstav a* omfatter likevel to elementer: for det første utbetaling av naturskadeerstatning fra medlemmene til de sikrede, innbefattet eventuelle renter knyttet til utbetalingen; for det annet medlemmenes skadefastsettingskostnader. Hva som er omfattet er nærmere detaljert i § 5-2.

Bokstav b fastslår at poolens gjenforsikringskostnader inngår i skadeutligningen. Hva de omfatter fremgår av § 5-3. *Bokstav c* angir at poolens administrasjonsutgifter, som nærmere fastsatt i § 5-4, inngår i skadeutligningen. Det samme gjelder medlemmenes skadeoppgjørskostnader, som fastsatt i § 5-5, se *bokstav d*.

Annet ledd fastslår at det skal foretas skadeutligning for hver enkelt skadeårgang inntil alle skader som angår vedkommende skadeårgang er gjort opp. Hva som utgjør en skadeårgang fremgår av *annet punktum*: en skadeårgang omfatter alle skader som er oppstått i løpet av et kalenderår.

Normalt vil skader være gjort opp i løpet av en periode på ti år fra den skadevoldende begivenheten inntraff. *Tredje ledd* fastslår at skader som ikke er oppgjort innen ti årsperioden uansett ikke kan kreves utlignet.

Fjerde ledd angir at eventuelle gjenforsikringsoppgjør også skal utlignes mellom medlemmene etter de prinsippene som fremgår av § 5-6. For avregning og utbetaling av oppgjørene gjelder likevel noe andre regler enn for de kostnader som utlignes etter første ledd, jf. § 6-1 femte ledd.

Til § 5-2 Naturskadeerstatning

Bestemmelsen har ingen direkte parallell i instruksens, bortsett fra at annet ledd tilsvarer instruksens § 10 første punktum.

Første ledd definerer begrepet naturskadeerstatning. Det er den erstatning sikrede i henhold til forsikringsavtalen har krav på med hjemmel i naturskadeforsikringsloven § 1 og naturskadeforsikringsforskriften, med de presiseringer og utvidelser som måtte fremgå av de styrefastsatte Vilkår for avregning mot Norsk Naturskadepool. Medlemmene kan i sine forsikringsvilkår ha fastsatt dekninger som gir de sikrede bedre løsninger enn det som måtte fremgå av lov og forskrift. I den utstrekning slike utvidede løsninger er akseptert for utligning mellom selskapene i de styrefastsatte vilkårene, går utbetalinger til de sikrede inn som et element i den naturskadeerstatningen som skal utlignes på alle medlemmene. På den annen side: Gir vedkommende medlem i sine forsikringsvilkår sikrede en mindre omfattende rett til dekning, har sikrede ikke krav på slik dekning. Det gjelder selv om medlemmet hadde kunnet kreve rett til utligning av beløpet dersom det hadde vært omfattet av dekningen.

Annet ledd fastslår hva som omfattes av de såkalte skadefastsettingskostnadene, som skal behandles som en del av naturskadeerstatningen. Det dreier seg om kostnader medlemmet har pådratt seg til takstmann eller andre sakkyndige ved skadebehandlingen og ved etterfølgende reparasjon eller gjenoppbygging av den skadede forsikringsgjenstanden.

Til § 5-3 Gjenforsikringskostnader

Bestemmelsen svarer til instruksens § 9 siste ledd, jf. § 12.

Gjenforsikringskostnader er de kostnader poolen har til sitt gjenforsikringsprogram, og vil først og fremst omfatte gjenforsikringspremiene. Kostnader til de meglere som engasjeres for å forhandle frem og gjennomføre avtaler med relevante gjenforsikrere er ikke å anse som gjenforsikringskostnader, men vil erstattes og utlignes som del av poolens administrasjonskostnader, jf. § 5-4.

Utbetalinger under eventuelle gjenforsikringsoppgjør går ikke inn i den ordinære utligningen mellom medlemmene, jf. § 5-1 fjerde ledd, men vil bli utlignet og avregnet separat mellom medlemmene og utbetalt så snart oppgjøret er mottatt, jf. § 6-1 femte ledd.

Til § 5-4 Poolens administrasjonskostnader

Bestemmelsen svarer til instruksens § 9 siste ledd, som bruker uttrykket «driftskostnader» isteden.

Begrepet «poolens administrasjonskostnader» omfatter først og fremst poolens utgifter til sin egen administrasjon, herunder også til poolens egne skaderevisorer. I tillegg omfatter begrepet også utgifter til poolens gjenforsikringsmeglere og til de eksterne forvalterne som måtte bli engasjert for å forestå forvaltningen av poolens naturskadekapital.

Til § 5-5 Medlemmenes skadeoppgjørskostnader

Bestemmelsen tilsvarende instruksens § 10 annet og tredje punktum.

Første ledd angir hva som er omfattet av uttrykket «skadeoppgjørskostnader». Her er det grunn til å merke seg at det er medlemmets egne kostnader som vil være omfattet, og ikke de kostnader et medlem pådrar seg ved å sette ut oppgjøret av skaden til et oppgjørsfirma, se *annet punktum*.

Annet ledd foretar en normering av skadeoppgjørskostnadene. De utgjør tre prosent av erstatningsbeløpet for en skade, inklusive renter og kostnader, men minst to prosent av G, hvilket utgjør ca. 2000 kroner pr. i dag. Utgjør erstatningsbeløpet for en skade mer enn 2 G, altså knappe 200 000 kroner pr. i dag, skal skadeoppgjørskostnader for det overskytende erstatningsbeløpet bare erstattes med én prosent av erstatningsbeløpet og ikke med tre prosent.

Til § 5-6 Utligningsgrunnlag (fordelingsnøkkel)

Bestemmelsen svarer til instruksens § 8.

Første ledd fastslår at det er medlemmenes brannforsikringssummer pr. 1. juli i skadeåret som skal legges til grunn.

Fordi det vil skje skadeutligning før brannforsikringssommene pr. 1. juli i skadeåret er på det rene, se for så vidt § 6-1, fastslår *annet ledd* at utligningen i slike tilfeller skal basere seg på brannforsikringssommene pr. 1. juli i det foregående året. Utligningen korrigeres så snart summen pr. 1. juli i skadeåret er fastlagt.

Tredje ledd inneholder en selvforklarende bestemmelse om såkalte sumløse brannforsikringer.

Fjerde og femte ledd gir regler om hva som gjelder der et medlem enten starter eller opphører å tegne brannforsikring i vedkommende skadeår.

Sjette ledd inneholder selve fordelingsnøkkelen. Den utgjør forholdet mellom det enkelte medlems samlede brannforsikringssummer og samtlige medlemmers samlede brannforsikringssummer. Fordelingsnøkkelen skal fastsettes i prosent med fire desimaler. Fordelingsnøkkelen følger skadeårgangen og det vil derfor som regel være forskjellige fordelingsnøkler for hver enkelt skadeårgang.

14.1.6 Kapittel 6 Skadeavregning

Til § 6-1 Gjennomføring av og melding om skadeavregning

Bestemmelsen svarer delvis til instruksen § 9 første, femte og sjette ledd.

Skadeavregning foregår i fastsatte trinn, henholdsvis månedsvise, kvartalsvise og årlige, og med mulighet for avregning utenom de fastsatte trinnene.

Første ledd regulerer første trinn i skadeavregningen, nemlig de månedlige avregningene. De skal gjøres ved utgangen av hver måned og separat for hver skadeårgang. De skal bygge på medlemmenes samlede utbetalinger i vedkommende måned. Det enkelte medlem skal få melding om skadeavregningen.

Annet ledd regulerer annet trinn i skadeavregningen, nemlig de kvartalsvise avregningene. Det er akkumulerte avregninger, bygget på de månedlige avregningene i vedkommende kvartal for hver enkelte skadeårgang. Avregningene skal sendes medlemmene. I motsetning til de månedsvise avregningene skal disse kvartalsvise avregningene danne grunnlag for innbetalinger til eller utbetalinger fra poolen, se § 6-2, basert på oppstillinger over hva et medlem skal betale eller har til gode fra poolen.

Tredje ledd regulerer tredje trinn i skadeavregningen, nemlig de årlige skadeavregningene. Disse inneholder det endelige utligningsgrunnlaget, og vil være basert på de kvartalsvise skadeavregningene. I tillegg skal de årlige avregningene også ta med poolens administrasjonskostnader og poolens gjenforsikringskostnader for året. Årsavregningen skal vise hva det enkelte medlem skal betale eller ha tilbake fra poolen, alle de relevante skadeårgangene sett under ett.

Fjerde ledd bestemmer at styret i ekstraordinære tilfeller kan bestemme at det skal foretas skadeavregning på andre tidspunkter enn de kvartalsvise avregningene. Det vil først og fremst være aktuelt hvis det har vært mange og store skader tidlig i et kvartal, der ett eller flere av de mindre medlemmene er hardt rammet.

Femte ledd angir en særregel for utbetalinger under eventuelle gjenforsikringsoppgjør. De skal avregnes og utbetales til medlemmene umiddelbart etter at oppgjøret er mottatt fra gjenforsikrerne. Kommer utbetalingene fra gjenforsikrerne i flere etapper, skal det skje separat avregning og utbetaling for hver enkelt utbetaling.

Til § 6-2 Oppgjør etter skadeavregning

Bestemmelsen svarer til instruksen § 9 annet, tredje og fjerde ledd.

Bestemmelsen angir hvordan medlemmenes innbetalinger til og utbetalinger fra poolen skal foregå.

Første ledd regulerer innbetalinger til poolen. Viser kvartalsvis eller årlig avregning at et medlem skal foreta en innbetaling, skal poolen sende medlemmet en faktura på beløpet. Faktura skal være betalt senest to uker fra dato for henholdsvis kvartalsvis og årlig avregning.

Annet ledd regulerer utbetalinger fra poolen. Viser kvartalsvis eller årlig avregning at et medlem skal ha penger tilbake fra poolen, skal poolen sende medlemmet en kreditnota på beløpet. Tilbakebetaling skal skje senest fire uker fra dato for henholdsvis kvartalsvis eller årlig avregning. Når tilbakebetalingsdato er satt to uker senere enn datoen i første ledd, skyldes det at poolen er avhengig av å få inn utestående beløp før de kan foreta utbetalinger.

Tredje ledd fastslår at ved forsinket betaling etter de foregående leddene skal det betales vanlig forsinkelsesrente.

14.1.7 Kapittel 7 Avsetning til skadereserver og naturskadekapital

Til § 7-1 Avsetning til skadereserver for uoppgjorte skader

Bestemmelsen svarer til instruksens § 11 tredje ledd.

Første ledd fastslår at hvert medlem ved utgangen av året skal gjennomgå skadebildet for dette året, altså den siste skadeårgangen. På bakgrunn av denne gjennomgangen skal medlemmet vurdere de avsetninger og korreksjoner som er gjort i løpet av året for å se om avsetningene er nødvendige og tilstrekkelige for å dekke vedkommendes andel av fremtidige skadeutbetalinger knyttet til denne skadeårgangen. På bakgrunn av vurderingen skal det foretas eventuelle ytterligere korreksjoner. Korreksjonene kan medføre at avsetningene øker; det mest vanlige vil nok likevel være at de reduseres fordi det enten er skjedd nye skadeutbetalinger eller kunnskapen om skaden er blitt bedre.

Annet ledd fastslår at tilsvarende gjennomgang og vurdering skal skje av avsetninger under tidligere skadeårganger, under hensyntagen til skadeutbetalinger og korreksjoner som er foretatt i løpet av foregående år, og den oversikt som nå foreligger om skadebildet.

Tredje ledd pålegger et medlem å rapportere sine skadeavsetninger ved årets slutt til poolen. Slik rapportering skal skje når medlemmets relevante organer har behandlet avsetningene i forbindelse med sin regnskapsavleggelse. Det er samtidig viktig at rapporteringen skjer i god tid før naturskaderegnskapet skal fastsettes, jf. § 7-2 annet ledd, som gir styret i poolen fullmakt til å fastsette frist for innsendelse av materiale poolen trenger for å kunne utarbeide sitt naturskaderegnskap.

Til § 7-2 Naturskaderegnskap

Bestemmelsen er ny.

Første ledd fastslår at styret i poolen skal fastsette et samlet naturskaderegnskap for poolen i forbindelse med styrets ordinære regnskapsavleggelse og årsmøtebehandling. Regnskapet skal være basert på en oppstilling for hver enkelt utestående skadeårgang. Dette betyr inntil ti skadeårganger, jf. § 5-1 tredje ledd. *Annet punktum* angir gjennom en bokstavoppregning hva naturskaderegnskapet skal inneholde. *Bokstav a* angir at naturskaderegnskapet skal inneholde samlede opptjente premieinntekter fra samtlige medlemmer for naturskadeforsikringen. Til kontroll er det også angitt at regnskapet skal gi opplysninger om de brannforsikringssummer premieinntektene er beregnet ut fra. *Bokstav b* bestemmer at de skadeutbetalinger som medlemmene har avregnet i poolen skal angis, sammen med de tilhørende skadefastsettingskostnader som er pådratt. *Bokstav c* gjelder gjenforsikringen, der både premiekostnader og eventuelle utbetalinger fra

gjenforsikrerne skal være med. *Bokstav d* gjelder poolens egne administrasjonskostnader, mens *bokstav e* angår medlemmenes oppgjørskostnader. Endelig kommer i *bokstav f* de samlede skadeavsetninger som medlemmene har gjort.

Oppregningen av hva naturskaderegnskapet skal inneholde er først og fremst av interesse for regnskapet for siste skadeårgang. For tidligere skadeårganger vil poster som premiekostnader til gjenforsikring (*bokstav b*) og poolens administrasjonskostnader (*bokstav d*) være uten interesse, siden dette er engangskostnader som vil være gjort opp en gang for alle for vedkommende skadeårgang. For de øvrige postene er det de utbetalinger (og eventuelle innbetalinger fra gjenforsikrere) som er skjedd i løpet av det siste året som er av interesse.

Annet ledd fastlegger medlemmenes plikt til å gi poolen ved daglig leder det materiale som trengs for å sette poolen i stand til å utarbeide naturskaderegnskapet. Mye av materialet vil poolen riktignok allerede sitte på i forbindelse med skadeavregning, jf. § 6-1, og selskapenes avsetninger, jf. § 7-1. Styret har fullmakt til å sette frister for når materialet skal være innlevert.

Tredje ledd fastslår hva som gjelder dersom naturskaderegnskapet viser positiv saldo (overskudd), dvs. at samlede premieinnbetalinger og eventuelle gjenforsikringsutbetalinger overstiger kostnader og foretatte avsetninger. I så fall får bestemmelsen i § 7-3 anvendelse; det skal altså skje overføring av saldoen til poolens naturskadekapital. Leddet foreskriver at oppstillingen og dermed plikten til å overføre det enkelte medlems andel av saldoen er knyttet til den enkelte skadeårgang.

Fjerde ledd regulerer den motsatte situasjonen, nemlig at oppstillingen for den enkelte årgang i naturskaderegnskapet viser en negativ saldo (underskudd). I så fall er det reglene i § 7-4 som gjelder, men likevel slik at det i en overgangsperiode vil være § 7-5 som får anvendelse.

Femte ledd pålegger poolen å sende naturskaderegnskapet for hver enkelt utestående skadeårgang til medlemmene umiddelbart etter at det er fastsatt av styret. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 7-3 annet ledd og § 7-4 annet ledd, jf. § 7-5 tredje ledd annet punktum.

Til § 7-3 Overføring til poolens naturskadekapital

Bestemmelsen er ny.

Første ledd fastslår at dersom oppstillingen av naturskaderegnskapet for den enkelte skadeårgang viser positiv saldo (overskudd), jf. § 7-2, skal det enkelte medlem overføre sin andel av saldoen til poolens naturskadekapital. Poolens naturskadekapital skal altså først og fremst bygges opp ved hjelp av mulige årlige overskudd på naturskadeforsikringsordningen.

Annet ledd setter fristen for medlemmets overføring til to uker etter at medlemmet har mottatt faktura fra poolen, som gir nødvendig informasjon om hva beløpet er og hvordan det er fremkommet. Oversittes betalingsfristen skal det beregnes vanlig forsinkelsesrente.

Til § 7-4 Bruk av poolens naturskadekapital

Bestemmelsen er ny.

Første ledd fastslår hovedregelen ved negativ saldo (underskudd) på oppstillingen av naturskaderegnskapet for den enkelte skadeårgang. I så fall skal poolens naturskadekapital dekke det enkelte medlems andel av den negative saldoen. Medlemmene kan altså i underskuddsår for ordningen trekke på den naturskadekapitalen som de i overskuddsår har vært med på å bygge opp.

Annet ledd setter fristen for poolens overføring til tre uker etter at oppstillingen som viser den negative saldoen og hvordan den er fremkommet, er sendt til medlemmet. Også her skal det beregnes forsinkelsesrente ved for sen betaling.

Tredje ledd regulerer situasjonen der poolens naturskadekapital helt eller delvis ikke er tilstrekkelig til å dekke den negative saldoen. I så fall må medlemmene selv dekke sin andel av gjenstående negativ saldo.

Til § 7-5 Bruk av poolens naturskadekapital – overgangsordning

Bestemmelsen er ny.

Bestemmelsen gir regler for hva som skal gjelde i en overgangsperiode der poolens naturskadekapital ikke har nådd opp i en tilstrekkelig størrelse. Bestemmelsen gjelder bare der oppstillingen for en enkelt skadeårgang viser negativ saldo (underskudd), og kommer følgelig istedenfor § 7-4 i denne situasjonen.

Første ledd fastslår vilkårene for overgangsordningen. Den skal først og fremst gjelde frem til poolens naturskadekapital har nådd en størrelse på fire milliarder kroner. Det er ikke satt noen tidsfrist på dette punkt; det er bare størrelsen på kapitalen som avgjør om overgangsordningen gjelder eller ikke.

Første ledd inneholder imidlertid også en viss utvidelse tidsmessig av overgangsordningen. Har nemlig naturskadekapitalen oppnådd et omfang på fire milliarder kroner, men deretter falt tilbake til under tre milliarder kroner, fortsetter overgangsordningen å gjelde inntil kapitalen igjen har nådd fire milliarder kroner. Det er imidlertid en viktig forutsetning for denne utvidelsen av overgangsordningen. Fallet fra fire milliarder kroner og ned under tre milliarder kroner må nemlig skje i løpet av de første ti årene av ordningens levetid. Faller derfor naturskadekapitalen til under tre milliarder kroner i ordningens ellevte år, etter å ha ligget over fire milliarder kroner i året/ene før, er overgangsordningen avsluttet og det er reglene i § 7-4 som gjelder. Annerledes om fallet til ned under tre milliarder kroner skjer i ordningens niende år; i så fall trer overgangsordningen i kraft igjen og består frem til kapitalen igjen er oppe på fire milliarder kroner, og altså selv om tiårsgrensen overskrides.

Annet ledd bestemmer at under overgangsordningen skal medlemmer som har naturskadekapital i sine regnskaper før nyordningen av naturskadeforsikringsordningen trådte i kraft, selv dekke sin andel av den negative saldoen (underskuddet). Er medlemmets naturskadekapital ikke tilstrekkelig til å dekke hele andelen av den negative saldoen, skal det overskytende dekkes av poolens naturskadekapital etter reglene i tredje ledd.

Tredje ledd foreskriver at under overgangsordningen skal medlemmer som ikke har naturskadekapital i egne regnskaper, få dekket (det gjenstående av) sin andel av den negative saldoen (underskuddet) av poolens naturskadekapital. Henvisningen til § 7-4 annet ledd viser at overføring fra poolen skal skje tre uker etter at medlemmet har mottatt oppstilling av hvilket beløp medlemmets andel av den negative saldoen utgjør, og at det skal betales forsinkelsesrente ved for sen betaling.

Fjerde ledd regulerer situasjonen der poolens naturskadekapital ikke er tilstrekkelig til hel eller delvis dekning av medlemmenes tilgodehavende etter tredje ledd. I så fall skal disse medlemmene selv dekke sin andel av den gjenstående saldoen.

Femte ledd tar vare på situasjonen der det ikke foreligger klarhet om et medlem har eller ikke har egen naturskadekapital. Det er ikke en veldig praktisk situasjon; det er i dag god oversikt over hvilken naturskadekapital det enkelte selskap har opparbeidet i naturskadeordningens levetid. For enkelte ikke-norske selskaper som tilbyr brannforsikring i Norge er det imidlertid en viss uklarhet mht. om de har slik naturskadekapital og i tilfelle hvor stor den er. Bestemmelsen fastslår at det er opp til det enkelte medlem å vise at vilkårene for å oppnå rettighetene i tredje ledd foreligger. Slike opplysninger om naturskadekapitalen skal gis senest tre måneder før ny forskrift trer i kraft og være

revisorbekreftet, jf. punkt 9.2.2. Kan vedkommende medlem ikke vise dette, vil reglene i annet ledd få anvendelse.

14.1.8 Kapittel 8 Fullstendig eller delvis opphør av et medlems virksomhet

Til § 8-1 Overføring av brannforsikringsvirksomhet til andre

Bestemmelsen tilsvare instruks § 11 femte ledd.

Bestemmelsen fastslår at om et medlem overdrar sin brannforsikringsvirksomhet til et annet selskap, og dermed også sin naturskadeforsikringsvirksomhet, overtar det nye selskapet/medlemmet alle rettigheter og plikter overfor poolen for alle inntrådte skader. Det nye selskapet/medlemmet overtar også det tidligere medlemmets avsetninger til skadereserve og eventuell naturskadekapital.

Til § 8-2 Opphør av et medlems virksomhet

Bestemmelsen tilsvare instruks § 11 sjette ledd.

Bestemmelsen fastslår at om et medlem opphører med sin forsikringsvirksomhet, skal det overdra sin eventuelle naturskadekapital vederlagsfritt til poolen. Beløpet går inn i poolens egen naturskadekapital. Er medlemmet insolvent, er poolens krav på naturskadekapitalen en etterprioritert fordring.

14.1.9 Kapittel 9 Forholdet til Landbruksdirektoratet

Til § 9-1 Kontakten med Landbruksdirektoratet

Bestemmelsen svarer til instruks § 18.

Bortsett fra at ansvaret for den løpende kontakten med Landbruksdirektoratet er lagt til daglig leder og ikke til Skadeutvalget, er bestemmelsen lik den tidligere bestemmelsen. Det skal kunne skje utveksling av opplysninger mellom poolen og direktoratet, og kontaktutvalget mellom poolen og direktoratet, som minst skal møtes hver fjerde måned, skal behandle saker av felles interesse.

Til § 9-2 Forholdet til Klagenemnda for naturskadesaker

Bestemmelsen bygger på loven § 2 første ledd og § 3 fjerde ledd og har sin parallell i instruks § 4 tredje ledd.

Bestemmelsen fastslår at poolen i sitt arbeid skal følge avgjørelser fra Klagenemnda for naturskadesaker, i overensstemmelse med det som fremgår av naturskadeforsikringslovens bestemmelser.

14.1.10 Kapittel 10 Brannforsikring hos andre selskaper enn medlemmene

Til § 10-1 Melding om avtale om brannforsikring hos andre enn medlemmene i poolen

Bestemmelsen tilsvare helt ut § 1 i forskrift om fastsetting og innkreving av avgift til Norsk Naturskadepool.

Til § 10-2 Avgift til poolen

Bestemmelsens første, annet og tredje ledd tilsvarer i realiteten §§ 2 og 3 i forskrift om fastsetting og innkreving av avgift til Norsk Naturskadepool. Fjerde ledd er nytt, men tilsvarer dagens løsning.

Til § 10-3 Innkreving og plassering av avgiften

Bestemmelsen tilsvarer i realiteten § 4 i forskrift om fastsetting og innkreving av avgift til Norsk Naturskadepool samt instruksens § 11 a, men likevel slik at innbetalt avgift godskrives poolens naturskadekapital.

14.1.11 Kapittel 11 Øvrige bestemmelser

Til § 11-1 Ikrafttreden

Første ledd fastslår at forskriften skal tre i kraft 1. januar 2020. Denne forskriften må sees i sammenheng med forskrift om naturskadeforsikring, og ikrafttreden av de to forskriftene er derfor samordnet.

Annet ledd inneholder et unntak fra første ledd. Oppgjør av tidligere skadeårganger enn skadeårgang 2020 skal følge de tidligere reglene som fremgår av instruksens § 11 tredje og fjerde ledd, jf. det som er sagt i § 11-2.

Til § 11-2 Opphevelse av forskrifter

Bestemmelsen opphever to tidligere forskrifter. For den ene, instruksens for Norsk Naturskadepool, gjelder likevel at instruksens § 11 tredje og fjerde ledd fortsatt vil være i kraft for så vidt angår skadeårgang 2019 og tidligere skadeårganger som ennå ikke er ferdig oppgjort.

14.2 Merknader til de enkelte paragrafer i forskrift om naturskadeforsikring

Til § 1 Naturskadeerstatning

Bestemmelsen viderefører instruksens § 3 første og annet ledd. Realiteten i bestemmelsen er å fastlegge nærmere hva som skal oppfattes som naturskadeerstatning i forholdet mellom sikrede og selskap, og derigjennom også hvilke skadeserstatninger som er gjenstand for utligning mellom de selskapene som er medlemmer av poolen. Inneholder forsikringsavtalen dekninger ut over det som fremgår av første ledd, er dette bare et forhold mellom sikrede og selskapet, og gir ikke selskapet rett til å utligne erstatninger under slik tilleggsdekning i poolen.

Første ledd første punktum stemmer i realiteten fullt ut med dagens regel, men er gitt en litt annen og enklere form. *Annet punktum* er nytt, men er en forskriftsfesting av det som utgjør dagens løsning etter vedtak truffet av styret i poolen. *Tredje punktum* gir styret rett til å bestemme også andre presiseringer av dekningen.

Annet ledd er en ordrett gjengivelse av dagens regel.

Til § 2 Premie og premieinnkrevning

Bestemmelsen viderefører instruksens § 11 annet ledd første punktum. Realiteten i bestemmelsen står også i utkast til ny forskrift om Norsk Naturskadepool § 3-2. Bestemmelsen stemmer i realiteten med den tidligere bestemmelsen, men er søkt klargjort.

Til § 3 Forsikringsoppgjør

Bestemmelsen har ingen direkte parallell i dagens instruks.

Første punktum fastslår at det enkelte selskap foretar erstatningsoppgjøret med sine sikrede etter en inntruffet naturskade, basert på selskapets egne vilkår. *Annet punktum* presiserer at et slikt oppgjør aldri kan gi sikrede en dårligere løsning enn det som følger av naturskadeforsikringsloven. Uten at det er sagt uttrykkelig, innebærer det også at om selskapets vilkår gir sikrede rett til et bedre forsikringsoppgjør enn det som følger av loven og denne forskrift § 1, er dette bare et forhold mellom sikrede og selskapet, og gir ikke selskapet rett til å utligne ekstraomkostningene på forsikringsfellesskapet.

Til § 4 Totaltap

Bestemmelsen viderefører ordrett instruksens § 3 tredje ledd.

Til § 5 Definisjon av bolighus og fritidshus

Bestemmelsen viderefører ordrett instruksens § 3 fjerde ledd.

Til § 6 Sikredes egenandel

Bestemmelsen viderefører ordrett § 1 i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring.

Til § 7 Selskapenes samlede ansvar ved en naturkatastrofe

Bestemmelsen viderefører ordrett § 2 i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring.

Til § 8 Ikrafttreden

Bestemmelsen fastslår at forskriften trer i kraft 1. januar 2020.

Denne forskriften må sees i sammenheng med forskrift om Norsk naturskadepool, og ikrafttreden av de to forskriftene er derfor samordnet.

Til § 9 Opphevelse av andre forskrifter

Bestemmelsen opphever en tidligere forskrift.

15 Dissens fra utvalgsmedlemmet Hodnesdal

15.1Kapittel 2.2.2.4

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, slutter seg til utvalgets samlede vurdering om at naturskadeforsikringsordningen i det store og hele synes å ha tjent forsikringstakerne godt. Ordningen og måten den er organisert på bidrar til at norske forsikringskunder har en effektiv, trygg og moderne forsikring mot naturskader som er fullt ut privat drevet og finansiert. Utvalget har ikke foretatt noen reell evaluering av dagens ordning, og flertallet har basert seg på kritikk mot ordningen uten at riktigheten av denne er nærmere ettergått. De viktigste premissene som flertallet baserer sitt forslag på er verken faglig etterprøvd eller nærmere utredet som grunnlag for å vurdere hvilke anbefalinger og tiltak som bør prioriteres ved utarbeidelse av forslag til en ny naturskadeforsikringsordning. Dette medlemmet mener at en faglig etterprøving av disse premissene ville bidratt til andre vurderinger og anbefalinger fra et samlet utvalg.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved omleggingen som flertallet går inn for er ikke utredet tilstrekkelig. En eventuell ordning med et felles fond vil medføre at naturskadeforsikringsordningen blir mer komplisert og dyrere. Den vil også lede til at det oppstår urettmessige konkurransefordeler for enkelte selskaper i markedet. Oppsiden ved flertallets forslag til ny modell lar seg vanskelig identifisere. *Utvalgets mindretall* kan derfor ikke slutte seg til utvalgets konklusjoner verken hva angår evaluering av eksisterende ordning, eller foreslått ny modell.

15.2Kapittel 2.4

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, er uenig med flertallet i hvilken løsning som, både over tid og i en overgangsperiode, best vil ivareta de hensyn som er beskrevet. Dette medlemmet mener at det som beskrives som modell 1 bør være utgangspunktet for utforming av en ny naturskadeforsikringsordning.

15.3Kapittel 2.5.1

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, støtter ikke flertallets forslag om å bygge opp et felles fond, og mener løsningen er unødvendig kompliserende og kostbar. Det er ingen tegn til at det er lite konkurranse i brannforsikringsmarkedet. Det er også en misforståelse at naturskadekapitalen i et felles fond vil bli bygget opp av akkumulert overskudd og oppnådd avkastning på naturskadekapitalen uten at premien økes. En risikorett premie som flertallets forslag baserer seg på vil i sin helhet bli benyttet til å dekke fremtidige skader. Dette medlemmet mener at en ny naturskadeforsikringsordning bør driftes som en effektiv og godt integrert ordning, med så lite administrasjon av poolen som mulig.

15.4Kapittel 2.5.2

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, støtter forslaget om å la selskapene bære risikoen ved naturskadeforsikringsordningen, men mener at en slik modell krever at selskapene blir kompensert for at de må stille kapital til disposisjon for å stå denne risikoen.

15.5Kapittel 2.5.3

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, støtter ikke flertallets forslag til løsning med et felles fond i poolen. Oppbygging av fondet vil kreve en premieøkning for kundene. En løsning basert på dette medlemmets forslag (modell 1) vil ikke kreve oppbygging av et nytt kostbasert felles fond.

15.6Kapittel 2.5.4.1

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, støtter ikke flertallets forslag til løsning, men dersom en slik løsning likevel skulle velges er det viktig at det fastsettes en avgrenset overgangsperiode på 10 år.

15.7Kapittel 2.6

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, mener at premien også må ta høyde for at selskapene skal få kompensert for alle sine relevante kostnader knyttet til naturskadeforsikringsordningen. Dette må omfatte både selskapenes administrative kostnader og kapitalkostnader.

15.8Kapittel 2.7

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, viser til at et naturskaderegnskap for poolen som mangler administrasjonskostnader og kapitalkostnader ikke vil være et regnskap som reflekterer totaliteten.

15.9Kapittel 2.8.1

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, viser til at det er bred støtte i næringen for en frivillig tegning av gjenforsikring, som vil gi selskapene mulighet til å dra full nytte av diversifiseringseffekten av egen virksomhet, samtidig som de har kontroll på risikoappetitt og disponering. Løsningen for gjenforsikring som flertallet går inn for er etter dette medlemmets vurdering unødvendig dyr å administrere og gir få fordeler.

15.10 Kapittel 2.9.4

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, mener at det ikke foreligger behov for regler som sikrer visse styremedlemmer avgjørende innflytelse. Forslaget vil kunne lamme styrets arbeid. Det bør i stedet fastsettes i instruks for styret at det skal etterstrebes enighet.

15.11 Kapittel 2.11

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, mener at flertallets forslag til endring av naturskadeforsikringsordningen vil ha klare negative konsekvenser for selskapene og kundene som vil være langt større enn de mulige positive effektene av flertallets forslag.

15.12 **Kapittel 4.3.4**

15.12.1 **Hovedmerknad fra medlemmet Hodnesdal**

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, slutter seg til utvalgets samlede vurdering om at naturskadeforsikringsordningen i det store og hele synes å ha tjent forsikringstakerne godt. Ordningen og måten den er organisert på bidrar til at norske forsikringskunder har en effektiv, trygg og moderne forsikring mot naturskader som er fullt ut privat drevet og finansiert. Både nasjonalt og internasjonalt blir ordningen sett på som vellykket ettersom den gir et godt tilbud samtidig som organiseringen er enkel og effektiv.

Utvalgets mindretall er derfor overrasket over at flertallet går inn for en omfattende omlegging av naturskadeforsikringsordningen. Den omlegging som foreslås bidrar heller ikke til at man ivaretar myndighetenes definerte behov på en bedre måte enn i dag. Tvert imot foreslås en ordning som i større grad trekker på og gjør bruk av offentlige ressurser.

Utvalgets mindretall vil påpeke at det ikke er foretatt noen reell evaluering av dagens ordning i utredningen. Flertallet i utvalget har basert seg på kritikk mot dagens ordning uten at denne er nærmere ettergått. De viktigste premissene som flertallet har lagt til grunn er verken faglig etterprøvd eller nærmere utredet som grunnlag for å vurdere hvilke anbefalinger og tiltak som bør prioriteres i utredningen. Det er grunn til å tro at en faglig etterprøving ville bidratt til andre vurderinger og anbefalinger fra et samlet utvalg i tråd med myndighetenes oppstilte hovedsiktemål med utredningen: en kartlegging av om naturskadeforsikringsordningen fungerer på en hensiktsmessig måte.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved omleggingen som flertallet går inn for er ikke utredet tilstrekkelig. En eventuell ordning med et felles fond vil medføre at naturskadeforsikringsordningen blir mer komplisert og dyrere. Den vil også lede til at det oppstår urettmessige konkurransefordeler for enkelte selskaper i markedet, og dermed bidra til at prinsippet om konkurranse på like vilkår i forsikringsmarkedet utfordres.

Utvalgets mindretall kan derfor ikke slutte seg til utvalgets konklusjoner verken hva angår evaluering av eksisterende ordning, eller foreslått ny modell.

15.12.2 **De viktigste forbedringsområdene**

Medlemmet Hodnesdal vil fremholde at naturskadeforsikringsordningen kan forbedres på enkelte områder. Både Klimatilpasningsutvalget (NOU 2010: 10) og Klimarisikoutvalget (NOU 2018: 17) har i sine rapporter pekt på at hovedutfordringen med naturskadeordningen er at ordningen ikke gir insentiver for tiltak som forebygger skade. Likeledes er premiefastsettelsen i ordningen til hinder for konkurranse i markedet for naturskadeforsikring i Norge, ettersom selskapene ikke kan konkurrere på pris for dekning av skadene som utlignes gjennom ordningen. Vurderingene knyttet til disse utfordringene hører naturlig hjemme i en evaluering der hovedsiktemålet er å kartlegge om naturskadeforsikringsordningen fungerer på en hensiktsmessig måte. Utvalgets mandat har imidlertid ikke gjort dette mulig. Det virker derfor uhensiktsmessig å gjøre store endringer i naturskadeforsikringsordningen, når ikke hovedutfordringen med ordningen er en del av vurderingen.

Endringer som bidrar til økt transparens når det gjelder naturskadeforsikringsordningen, og som et samlet utvalg stiller seg bak, lar seg løse uten de omfattende endringene utvalgets flertall går inn for når det gjelder å samle naturskadekapitalen i et felles fond. I kombinasjon med innføring av insentiver for skadeforebygging, bør tiltak for økt transparens prioriteres med hensyn til eventuelle

endringer i ordningen. Dette i forlengelsen av at det på disse områdene er faglig tydeliggjort at det eksisterer forbedringspotensial i dagens ordning.

15.12.3 Feilaktige premisser

Medlemmet Hodnesdal mener en reell evaluering av naturskadeforsikringsordningen må være basert på faktabaserte, etterprøvbare vurderinger knyttet til de forutsetninger som anvendes som grunnlag for å vurdere om hele eller deler av ordningen bør legges om.

Utvalgets flertall har imidlertid basert sine anbefalinger på flere helt sentrale premisser, uten at disse premissene er faktabasert eller vurdert. Forutsetningene flertallet bygger sine vurderinger og anbefalinger på er ikke selvstendig vurdert og dokumentert av utvalget, men kun basert på kritikk og tidligere påpekninger. Det er en åpenbar svakhet ved utredningen og bidrar også til at man heller ikke har et faglig rammeverk for å vurdere verken nytte eller konsekvens av de ulike tiltakene som foreslås.

Det er spesielt på to helt sentrale punkter hvor premisset som flertallet har lagt til grunn verken er utredet eller basert på kjente fakta.

Premiss 1: Premieinntektene i naturskadeforsikringsordningen har over tid vært større enn nødvendig

Fakta

Beregninger viser at reell naturskadekapital i selskapene er langt mindre enn det som fremholdes av utvalgets flertall. Med reell naturskadekapital menes den faktiske størrelsen av naturskadekapitalen man må ta utgangspunkt i, justert for de faktiske utbetalinger, kostnader og inntekter tilhørende naturskadeforsikringsordningen. Det er dette beløpet som må legges til grunn når man foretar en vurdering av om premieinntektene i ordningen over tid har vært større enn nødvendig.

Finans Norges beregninger fra 1980 og frem til i dag viser at premieinntektene etter fratrekk fra skadekostnader, administrasjonskostnader og kapitalkostnader ikke har ført til betydelig oppbygging av reell naturskadekapital, se forklaring nedenfor. Selv om man baserer beregningene på gjeldende minimumskrav til solvenskapital for hele perioden, viser beregningene at det ikke kan dokumenteres at ordningen har aggregert store overskudd.

Legger man hele kostnadsgrunnlaget inn i beregningene av den reelle naturskadekapitalen, vil kapitalen i sum bli 130 millioner kroner. Dette er vesentlig lavere enn det beløpet utvalgets flertall har lagt til grunn i forbindelse med sine vurderinger.

Det presiseres at hovedutfordringen med dagens instruks § 11, vedrørende fastsettelse av premie og avsetning til naturskadekapital, er at fastsettelsen ikke inkluderer vesentlige kostnader som følger med ordningen. Premien skal settes slik at det over tid skal svare til naturskadepoolens og selskapenes skadekostnader og administrasjonskostnader. Med dette forstås at premien skal dekke inn selskapenes reelle kostnader. Utvalgets flertall har kun forholdt seg til differansen mellom premie og skadekostnader. Dette vil følgelig ikke gi et korrekt bilde av totalregnestykket for ordningen.

Konklusjon

Beregninger viser at reell naturskadekapital i selskapene er langt mindre enn det som fremholdes av utvalgets flertall. Det er dermed ikke grunnlag for å konkludere med at premieinntektene har vært for høye. Med dette bortfaller også flertallets begrunnelse for hvorfor en endring av dagens organisering er nødvendig.

Premiss 2: Det har vært betydelige konkurransefordeler for de etablerte selskapene.

Fakta

Premisset tar utgangspunkt i at premieinntektene i naturskedeforsikringsordningen over tid har vært større enn nødvendig. Dette er tilbakevist i punktet over.

Hvis vi allikevel ser på fakta rundt konkurransesituasjonen i markedet er det verdt å merke seg følgende:

Selskaper med avsatt naturskadekapital har ikke mer egenkapital enn nødvendig. Ved negative år vil det også for disse selskapene bety at egenkapitalen reduseres og soliditeten utfordres. Videre krever all egenkapital avkastning til eier. Egenkapital avsatt til naturskader er ikke unntatt fra dette kravet. Således vil avsatt naturskadekapital isolert sett ikke gi en konkurransefordel.

Det er heller ikke grunnlag for å hevde at enkelte selskaper har oppnådd konkurransemessige fordeler ved å stå som reassurandør. Deltakende selskaper i naturskedeforsikringsordningen som har stått som reassurandør har gjort dette til markedsmessige vilkår på lik linje med internasjonale reassuranseselskaper.

De etablerte skadeforsikringsselskapene har tapt betydelige markedsandeler de senere år, og flere nye skadeforsikringsselskaper har etablert seg i markedet. De fire største selskapene har redusert sin markedsandel fra 91,6 til 74,8 prosent fra 2007 til 2018 når det gjelder brannforsikring. I samme periode har de 5 nest største selskapenes markedsandel knyttet til samme produkt vokst fra 5,7 til 16,5 prosent. Utviklingen i de respektive selskapenes markedsandel gir ikke holdepunkter for å si at det har vært betydelige konkurransefordeler for de etablerte selskapene med naturskadekapital.

Konklusjon

Utgangspunktet for i det hele å hevde at det kan ha vært en konkurransefordel i markedet, er at det faktisk har vært høyere premieinntekter i naturskedeforsikringsordningen enn nødvendig. Dette er tilbakevist. Hvis man allikevel ser på grunnlaget for påstanden om konkurransesituasjonen, finner man ingen belegg for en slik påstand i fakta som er tilgjengelige. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som del av utredningen som faglig bekrefter at selskaper med naturskadekapital har et urettmessig konkurransefortrinn sammenlignet med øvrige selskaper.

Det er en åpenbar svakhet ved utredningen at påstandene knyttet til forholdet mellom nye og etablerte selskaper ikke er undersøkt nærmere gjennom å sammenligne konkurranseintensiteten i ulike lands skadeforsikringsmarked eller gjennom bruk av annen form for konkurranseøkonomisk analyse. Slik utredningen foreligger nå er påstanden om en eventuell konkurranseulempa blitt premissgivende uten at den er undersøkt nærmere. Dette svekker utvalgets utredning og bidrar til at store deler av utredningen omhandler endringer på områder som har liten betydning for å forbedre naturskedeforsikringsordningen på de områdene som man tidligere har funnet utfordrende i relasjon til dagens modell. Som nevnt ovenfor trekkes det frem at de viktige forholdene er økt transparens og innføring av insentiver for skadeforebygging.

15.12.4 Forslag til ny modell

Som beskrevet over, er utredningens gjennomgang av dagens ordning mangelfull og påstandsbasert. En reell evaluering av naturskadeforsikringsordningen og svar på de hovedspørsmål myndighetene har oppstilt for utvalgets arbeid, mangler i fravær av en faglig tilnærming til forutsetningene anbefalingene bygger på. Det er på denne bakgrunn ikke holdbart grunnlag for flertallets omfattende og dyptgripende endringsforslag. Følgelig er det heller ikke mulig å stille seg bak flertallets forslag til modell som presentert nærmere i kapittel 7.

Flertallets forslag bidrar ikke til at man ivaretar behovene til forsikringsnæringen, forsikringstakerne og behovene for tilstrekkelige risikoavsetninger for naturskade på en bedre måte enn dagens modell:

Flertallets forslag om å bygge opp et felles fond vil være unødvendig kompliserende og kostbart sammenlignet med en videreføring av dagens naturskadeforsikringsordning. Dette rammer forsikringstakerne.

Det er ikke foretatt analyser eller beregninger som underbygger påstanden om at et felles fond, slik utvalgets flertall foreslår, vil bygge seg vesentlig opp ved at det vil være positive år. Premien skal være risikorett, og det vil således ikke aggregeres nevneverdige overskudd over tid. I praksis betyr dette at en oppbygging av fondet vil måtte bli finansiert ved å øke premieinnbetalingene fra kundene.

Flertallets forslag innebærer en uakseptabel forskjellsbehandling av ulike skadeforsikringsselskap. Konkurransemessig innebærer flertallets foreslåtte overgangsordning i forbindelse med omorganisering til ny modell for naturskadeforsikringsordning, at nye aktører kan etablere seg i norsk skadeforsikring risikofritt med hensyn til naturskaderisiko (såfremt det finnes midler i fondet i poolen), ettersom de automatisk får dekket sin andel av denne risikoen gjennom naturskadepremier som de etablerte aktørene har tatt inn fra sine kunder. Videre medfører modellen at allerede etablerte selskaper med negativ eller liten naturskadekapital ikke vil trenge å kompensere for nedbygging av naturskadekapital med annen tilført egenkapital for å beholde sine solvensmarginer, slik andre etablerte selskaper må. Forskjellsbehandlingen mellom nye og etablerte aktører vil gi seg konkurransemessige utslag ved at selskaper med naturskadekapital må øke prisene på andre produkter for å dekke naturkatastroferisiko og bygge opp solvenskapital.

Det er ikke foretatt tilfredsstillende vurderinger av de administrative og økonomiske konsekvensene ved modell 2, og mindretallet vil derfor sterkt advare mot å gå videre med denne modellen uten at slike konsekvensvurderinger først er foretatt.

15.12.5 Hvordan kan ordningen best forbedres?

Medlemmet Hodnesdal mener at ordningen bør driftes som en tett integrert ordning og med så lite administrasjon av poolen som mulig. Ordningen med avsetning til naturskadepoolen bør således avvikles og resultatet bør gå direkte inn som resultatlinje i forsikringsforetakets regnskap. Ordningen bør i fremtiden i stedet styrkes med mer detaljerte føringer for premiefastsettelse, økt transparens og utvidet styresammensetning. Dette vil være tilstrekkelig for å sikre at ordningen går mot null over tid og at premien blir brukt til å dekke naturskader også frem i tid. I sum vil de foreslåtte tiltakene sørge for at man viderefører en robust naturskadeforsikringsordning samtidig som man forbedrer ordningen på de områdene man faglig har påvist at det er behov for endringer.

Utvalgsmedlemmet henviser til respektive merknader i øvrige kapitler.

15.12.6 Nærmere om beregning av reell naturskadekapital

I det følgende er det gjennomført en beregning som viser forskjellen mellom formell og reell naturskadekapital. Beregningen representerer et totalregnestykke for ordningen med utgangspunkt i en faktabasert tilnærming over hvilke utbetalinger og kostnader som er forbundet med naturskadekapitalen. Simuleringen er basert på forutsetninger som er realistiske, etterprøvbare og transparente. Det er tatt utgangspunkt i vurderinger knyttet til hva som er beste estimat for å få frem et rimelig bilde av kapitalens faktiske utvikling/størrelse.

Beregningen viser at reell naturskadekapital utgjør i størrelsesorden 130 millioner kroner. Beløpet er vesentlig lavere enn størrelsen på den formelle naturskadekapitalen som utvalgets flertall legger til grunn for sine vurderinger og anbefalinger.

Avviket kan forklares med at man i beregningen av reell naturskadekapital har inkludert de faktiske kostnadene forbundet med ordningen, herunder kapitalkostnaden og administrasjonskostnader. I tillegg har man tillagt finansavkastning. Mangelfull korrigering for disse størrelsene vil lede til en systematisk overvurdering av naturkapitalens samlede størrelse. Det er heller ikke mulig å vurdere om premieinnbetalingene har vært for høye uten å korrigere formell naturskadekapital med de faktiske kostnadene forbundet med ordningen.

Gjennomført beregning av reell naturskadekapital gir støtte til medlemmet Hodnesdals vurdering av at premieinntektene over tid har vært i samsvar med utbetalingene og kostnadene forbundet med ordningen. Dette tilsier også at naturskadekapitalen ikke har bidratt til å gi enkelte selskaper et urettmessig konkurransefortrinn.

Ved å legge til grunn en korrekt vurdering av naturkapitalens størrelse, herunder faktabaserte forutsetninger med hensyn til evalueringen av dagens modell, er det ikke holdepunkter for å konkludere med at det er nødvendig med en omlegging av naturskadeforsikringsordningen som foreslått av utvalgets flertall i kapittel 7. Det er relevant å minne om at et samlet utvalg stiller seg bak vurderingen om at naturskadeforsikringsordningen etter utvalgets vurdering har tjent forsikringstakerne godt. Utvalgets flertall har heller ikke kunnet påvise at den omfattende omleggingen av ordningen som er foreslått vil bidra til vesentlige forbedringer av naturskadeforsikringsordningen.

Figur 15.1 viser en beregnet utvikling av reell naturskadekapital sammenlignet med den formelle naturskadekapitalen fra 1980 til 2017. Den reelle naturskadekapitalen er beregnet til 130 millioner kroner, mens den formelle naturskadekapitalen utgjør om lag 8,2 milliarder kroner. Avviket er betydelig og i størrelsesorden 8,07 milliarder kroner.

[::figur:figX-X.jpg]

Figur 15.13 Utvikling formell og reell naturskadekapital

Forskjell mellom den reelle naturskadekapitalen og den formelle naturskadekapitalen skyldes at det i den reelle kapitalen er inkludert vesentlige kostnader og inntekter som ikke er tatt med i den formelle naturskadekapitalen. Dette gjelder kostnader til risikokapital (kapitalkostnad), reelle administrasjonskostnader for selskapene samt tillagt finansavkastning, jamfør oppstillingen nedenfor.

Figur 15.1 viser en økende forskjell mellom formell og reell naturskadekapital i årene 1980 til 2017. Dette skyldes blant annet at beregnet grunnlag (forsikringsrisiko) for kapitalkostnad er økende og påvirker kapitalkostnaden som her belastes fondet, mens avkastningen baseres på den reelle naturskadekapitalen og påvirkes av fallende rentenivå i siste del av perioden. I tillegg viser

grafen effekt av premiereduksjon som ble iverksatt i siste del av perioden som følge av tidligere positive resultater.

Tabell 15.9 Reell naturskadekapital

Formell naturskadekapital	8 248 691 764
Manglende kapitalkostnad	-5 983 710 079
Saldo etter kapitalkostnad	2 264 981 684
Manglende dekning administrasjonskostnader	-3 571 762 462
Saldo etter administrasjonskostnader	-1 306 780 778
Estimerte finansinntekter inkl. renters rente	1 436 843 346
Reell naturskadekapital	130 062 568

Tabell 15.2. viser en beregning av den reelle naturskadekapitalen pr. årgang i perioden 1980 til 2017. Beregningene er basert på følgende forutsetninger:

Tabell 15.10 Beregning av reell naturskadekapital per årgang 1980–2017

År	Forsikringssum	Formell naturskadekapital	Resultat'	Manglende dekning av adm. kostnader	Estimert nødvendig risikokapital	Beregnet kapitalkostnad	Finansavkastning i pst.	Finansavkastning i kroner	Beregnet reell naturskadekapital
1980	1 321 092 000 000	62 790 360	-	21 560 221	304 160 243	30 416 024	10,0 %	1 081 411	11 895 526
1981	1 544 300 000 000	91 223 360	28 433 000	25 017 660	355 550 304	35 555 030	10,0 %	- 2 024 416	- 22 268 581
1982	1 786 100 000 000	196 182 360	104 959 000	28 720 488	411 220 876	41 122 088	10,0 %	1 284 784	14 132 628
1983	2 005 690 000 000	314 256 360	118 074 000	32 010 812	461 777 951	46 177 795	10,0 %	5 401 802	59 419 822
1984	2 096	492 522	178 265	33 203	482 611	48 261	10,0 %	15 622	171 843

	178 000 000	160	800	460	362	136		103	129
1985	2 281 700 000 000	625 751 160	133 229 000	35 868 324	525 324 826	52 532 483	10,0 %	21 667 132	238 338 455
1986	2 442 950 000 000	810 039 160	184 288 000	38 110 020	562 450 052	56 245 005	10,0 %	32 827 143	361 098 572
1987	2 715 988 000 000	783 816 960	- 26 222 200	42 043 494	625 312 672	123 749 378	19,8 %	33 461 625	202 545 125
1988	3 009 715 000 000	752 233 160	- 31 583 800	46 229 222	692 938 603	132 559 155	13,1 %	- 1 027 692	- 8 854 744
1989	3 290 036 000 000	828 568 040	76 334 880	50 140 149	757 478 016	128 241 028	10,9 %	- 12 121 484	- 123 022 524
1990	3 532 516 000 000	1 050 443 640	221 875 600	53 411 642	813 305 147	138 017 883	11,0 %	- 10 155 637	- 102 732 086
1991	3 715 262 000 000	1 327 453 840	277 010 200	55 728 930	855 379 482	137 288 407	10,1 %	- 1 883 292	- 20 622 515
1992	3 740 499 000 000	1 201 053 205	- 126 400 635	55 658 625	861 189 897	142 440 809	10,5 %	- 36 375 920	- 381 498 505
1993	3 858 671 000 000	1 406 846 115	205 792 910	56 953 984	888 397 104	111 404 997	6,5 %	- 22 501 823	- 366 566 399
1994	3 928	1 877	470 403	57 511	904 446	113 869	6,6 %	- 4 451	- 71 995

	379 000 000	249 865	750	469	253	783		143	043
1995	4 005 882 352 941	1 809 008 865	- 68 241 000	58 165 412	922 290 157	113 995 063	6,4 %	- 19 868 419	- 332 264 937
1996	4 316 852 941 176	2 139 350 865	330 342 000	62 162 682	993 886 147	113 899 352	5,5 %	- 9 717 979	- 187 702 951
1997	4 468 823 529 412	2 458 809 865	319 459 000	63 814 800	1 028 874 937	109 266 518	4,6 %	- 1 909 227	- 43 234 497
1998	4 672 988 235 294	2 960 168 865	501 359 000	66 169 513	1 075 880 586	121 789 682	5,3 %	14 372 794	284 538 101
1999	5 059 205 882 353	3 525 543 865	565 375 000	71 031 251	1 164 801 004	132 670 834	5,4 %	34 830 774	681 041 790
2000	5 530 664 705 882	3 988 560 865	463 017 000	76 986 853	1 273 346 836	160 569 036	6,6 %	59 919 842	966 422 743
2001	6 104 917 647 059	4 514 850 865	526 290 000	84 247 864	1 405 559 365	174 851 585	6,4 %	79 444 696	1 313 057 991
2002	6 401 490 909 091	5 262 291 683	747 440 818	87 572 396	1 473 840 601	182 608 850	6,4 %	114 401 292	1 904 718 855
2003	7 151 675 000 000	6 132 244 683	869 953 000	96 976 713	1 646 558 455	168 607 586	4,2 %	106 385 312	2 615 472 869
2004	7 400	6 912	780 207	99 456	1 703	152 483	3,0 %	92 740	3 236

	000 000 000	451 683	000	000	731 303	952		328	480 245
2005	9 000 000 000 000	7 200 604 683	288 153 000	119 880 000	2 072 105 639	184 417 402	2,9 %	93 389 739	3 313 725 583
2006	8 909 090 909 091	7 487 048 592	286 443 909	117 600 000	2 051 175 279	199 784 472	3,7 %	122 776 160	3 405 561 179
2007	9 727 272 727 273	7 895 008 592	407 960 000	127 232 727	2 239 548 519	241 647 285	4,8 %	164 998 312	3 609 639 479
2008	10 840 000 000 000	8 366 343 592	471 335 000	140 486 400	2 495 736 125	262 801 014	4,5 %	166 599 224	3 844 286 289
2009	11 919 358 905 815	9 115 246 483	748 902 891	153 044 568	2 744 241 200	239 023 409	2,7 %	113 850 385	4 314 971 587
2010	12 692 974 227 274	9 749 340 163	634 093 680	161 454 632	2 922 353 719	247 231 125	2,5 %	111 693 336	4 652 072 847
2011	13 274 033 820 838	8 647 103 869	- 1 102 236 294	167 252 826	3 056 133 370	251 825 390	2,2 %	70 128 987	3 200 887 323
2012	14 109 517 105 657	8 615 073 066	- 32 030 803	176 086 773	3 248 489 995	241 687 656	1,4 %	39 615 582	2 790 697 674
2013	14 787 421 427 775	8 205 155 066	- 409 918 000	182 772 529	3 404 566 591	259 768 431	1,6 %	31 593 291	1 969 832 005
2014	15 473	8 331	126 818	189 392	3 562	267 897	1,5 %	24 918	1 664

	235 394 260	973 544	478	401	464 257	312		284	279 053
2015	16 462 792 423 283	7 456 210 014	- 875 763 530	199 529 044	3 790 293 890	256 223 867	0,8 %	2 528 996	335 291 607
2016	17 651 107 462 587	7 987 127 536	530 917 522	211 813 290	4 063 884 367	268 622 757	0,6 %	2 353 216	388 126 299
2017	18 872 107 323 356	8 248 691 764	261 564 228	226 465 288	4 345 000 000	294 156 500	0,8 %	993 829	130 062 568
		8 248 691 764		3 571 762 462		5 983 710 079		1 436 843 346	130 062 568

¹ Premier minus skader per år for egen regning.

Både kapitalmarkedet og tilsynsmyndigheter krever at selskaper som tegner naturskaderisiko må ha en tilstrekkelig risikokapital. Størrelsen på denne risikokapitalen i de enkelte år er her basert på forholdet mellom beregnet kapitalkrav etter solvens II-reglene pr. 2017 (ca. 3,9 milliarder kroner pr. 2017, etter reassuranse, i tabellen multiplisert med 110 prosent i 2017) og tilhørende forsikringssum. Det er lagt til grunn et krav på 110 prosent solvenskapital som utgangspunkt i beregningen. Imidlertid vil både tilsynsmyndigheter og kapitalmarkedet (investorer og reassurandører) i praksis kreve en høyere kapital og flere norske skadeselskaper har om lag 200 prosent i faktisk solvensmargin-prosent, og vi erfarer at det vanligvis ikke er ønskelig med solvenskapital under 150 prosent. Selv om ikke dagens solvensregelverk gjaldt i store deler av perioden har det utvilsomt vært nødvendig med risikokapital også i tidligere perioder, og vi mener det er rimelig å ta utgangspunkt i dagens solvensregler for også å estimere markedets og myndighetenes krav til kapital for tidligere perioder.

Det faktiske kapitalkravet påvirkes også av størrelsen på reassurandørenes andel av risikoen som tegnes. I de senere år har reassurandørers andel sunket, noe som isolert kunne hensyntas med en noe lavere solvenskapital i tidligere perioder. Vi har ikke kunnet gjøre en nøyaktig beregning av denne effekten da man i så fall måtte gjennomgå reassuranseavtaler tilbake til 1980 og deretter vurdere effekten av disse. Men vi ser at reassuransepremien har vært nominelt relativt stabil også i perioder hvor reassuranseandelen har sunket. I tillegg er reassuranse kun en av flere faktorer i solvensberegningen. Tilsvarende vil også selskapsspesifikke diversifiseringseffekter kunne redusere solvenskravet. Men ved å legge til grunn en såpass lav solvensmargin som 110 prosent – i forhold til praksis på ca. 200, mener vi at vi har tatt tilstrekkelig høyde for effekter knyttet til reassuranse og diversifiseringseffekter.

Kapitalmarkedet krever betaling (avkastning) for å stille med risikokapital. Det er ikke uvanlig at selskaper har et mål på om lag 15 prosent avkastning på egenkapitalen. I beregningen har vi lagt til grunn en kapitalkostnad (rente) med utgangspunkt i tilgjengelig statistikk (fra 1987) for renten på

3-årige statsobligasjoner med et tillegg på 6 prosent risikomargin (i perioden 1980–1986 er det lagt til grunn en rente på 10 prosent). Risikomarginen er på linje med tilsvarende beregninger i Solvens II-regelverket, og vi mener det også er på linje med rimelige generelle risikopremier i markedet i perioden. Det kan nevnes at etter innføring av Solvens II i 2016 har naturskadekapitalen kunne telle med som ansvarlig kapital, og et alternativ til risikofri rente kunne i denne perioden ha vært å se hen til renten på ansvarlige lån. Siden dette kun gjelder fra 2016, ville en alternativ rente i denne perioden kun ha gitt uvesentlige effekter i beregningen. Det kan videre nevnes at man også kan se hen til prisen for reassuranse som er en alternativ kapitalkilde. I perioden er det i sum betalt ca. 7,67 milliarder kroner for risikoavdekning til reassurandørene. Disse har dekket skader for 2,67 milliarder kroner, noe som gir et resultat på 5 milliarder kroner (35 prosent skadeprosent). Til sammenligning er det i tabell 15.2 beregnet i sum en kapitalkostnad til skadeselskapene på 5,98 milliarder kroner, samtidig som skadeselskapenes risiko har vært høyere enn reassurandørenes risiko. Dette indikerer at beregnet kapitalkostnad ikke er urimelig sammenlignet med markedsmessig pris for reassuranse.

Forsikringsselskapene har betydelige administrasjonskostnader knyttet til sin virksomhet (lønn, IT-kostnader, husleie mv). Slike kostnader inngår ikke i beregning av den formelle naturskadekapitalen. Vi har i beregningen her lagt til grunn at slike kostnader har utgjort 0,012 promille av forsikringssummen i siste del av perioden. Siden faktiske administrasjonskostnader har vært fallende i forhold til premien, har vi beregnet en noe høyere andel administrasjonskostnader tidligere i perioden (0,0016 i 1980 fallende til 0,0012 i 2017).

Beregningene inkluderer estimering av finansinntekter. Finansinntekter er beregnet med utgangspunkt i størrelsen på fjorårets reelle naturskadekapital (etter fradrag for adm.kostnader og kapitalkostnad), slik at det også beregnes finansinntekter på tidligere avkastning (renters rente). Negativ avkastning kan ikke belastes naturskadekapitalen. For å sikre seg mot tap som selskapene selv må dekke, må naturskadekapitalen investeres risikofritt. Derfor er det lagt til grunn en risikofri avkastning i perioden, det vil si at det er sett hen til renten på treårige statsobligasjoner fra 1987 og frem til i dag. Disse rentene er ikke tilgjengelige for perioden 1980 til 1986 og vi har lagt til grunn 10 prosent årlig avkastning i sistnevnte periode. Disse årene har imidlertid liten effekt i beregningen på grunn av lav kapital i oppstartsårene.

Beregningene er sensitive for endringer i forutsetninger knyttet til størrelse på nødvendig naturskadekapital, kapitalkostnad og finansavkastning og beregningen er basert på forutsetninger og estimater. Beregningene og simuleringer viser imidlertid klart at det ikke har vært urimelig fortjeneste for skadeselskapene for å stå naturskaderisikoen, og at den reelle naturskadekapitalen i rimelige og ulike scenarier viser at den reelle naturskadekapitalen er vesentlig lavere enn den formelle naturskadekapitalen. Tabell 15.3 illustrerer størrelsen på den reelle naturskadekapitalen ved ulike solvensgrader, og viser at den reelle naturskadekapitalen kan være negativ ved bruk av en høyere solvensgrad enn det som er gjengitt i tabellen.

Tabell 15.11 Scenarier med ulik solvensgrad

Solvenskapital i forhold til anslått minstekrav i prosent	100	110	150
Reelt naturskadefond	1 223 944 290	130 062 568	-4 245 464 319

15.13 Kapittel 6.1

Medlemmet Hodnesdal er enig i at en ny naturskadeforsikringsordning bør være robust, kostnadseffektiv og enkel. Den bør videre være transparent for alle parter og ikke medføre unødvendig oppbygging eller binding av kapital. Dette medlemmet er imidlertid uenig med

flertallet i hvilken løsning som best vil ivareta og sikre disse hensynene både over tid og i en overgangsperiode. For *dette medlemmet* er det viktig at en nyordning ikke baseres på kritikk som har vært reist mot eksisterende ordning og påstander brukt som argumentasjon i denne forbindelse, men tvert imot baseres på en reell evaluering av dagens ordning og vurdering av hvordan en ny ordning best kan sikre og gi en bedre fremtidig løsning, se også særmerknad til kapittel 4.3.4 (punkt 15.12). *Medlemmet Hodnesdal* mener derfor at det som beskrives som modell 1 i punkt 6.2 bør være utgangspunktet for utforming av en ny naturskadeforsikringsordning.

15.14 Kapittel 7.1.2

Utvalgsmedlem Hodnesdal viser til sin særmerknad til kapittel 4 (punkt 15.12) der det redegjøres for at flertallets forslag er basert på feilaktige premisser når det gjelder:

- Størrelsen på premieinnbetalingene relativt til utbetalingene og kostnadene knyttet til drift av naturskadeforsikringsordningen.
- Påstanden om at selskaper med naturskadekapital har hatt et konkurransefortrinn relativt til selskaper uten naturskadekapital.

Med rimelige forutsetninger er det beregnet av Finans Norge at reell naturskadekapital er på et vesentlig lavere nivå enn hva utvalgets flertall har lagt til grunn i forbindelse med sine vurderinger. Dette tilsier også at de faglige holdepunktene for en omfattende omlegging av naturskadeforsikringsordningen ikke er tilstede ettersom ordningen verken har bidratt til for høye premieinnbetalinger eller skjev konkurranse. Ordningen har også bidratt til tilstrekkelige avsetninger for å dekke naturskader gjennom perioden ordningen har fungert.

Medlemmet Hodnesdal støtter ikke flertallets forslag om at naturskadekapitalen i fremtiden skal settes av i et felles fond. En omlegging som foreslått av flertallet vil:

- Medføre en omfattende omlegging av ordningen basert på kritikk mot ordningen som ikke er faglig etterprøvd med hensyn til de viktigste forutsetningene flertallets forslag til endringer bygger på.
- Medføre en omfattende omlegging av ordningen uten at det er tilstrekkelig dokumentert at omleggingen vil bidra til at behovene til forsikringstakersiden, forsikringsnæringen og behovene for tilstrekkelige risikoavsetninger til naturskade oppfylles på en bedre måte enn hva som er tilfelle i dag.
- Medføre at man etablerer en unødvendig kompliserende og kostbar ordning. Gjeldende organisering av ordningen innebærer at ordningen er fullt ut privat drevet og finansiert.

Medlemmet Hodnesdal mener at en ny naturskadeforsikringsordning bør driftes som en tett integrert ordning og med så lite administrasjon av poolen som mulig for å sikre enkelhet. Ordningen med avsetning til naturskadepoolen bør således avvikles og resultatet bør gå direkte inn som resultatlinje i selskapenes regnskap. Det er tilstrekkelig med foreslåtte justering som innebærer å styrke ordningen med mer detaljerte føringer for premiefastsettelse, økt transparens og utvidet styresammensetning. Disse virkemidlene vil sikre at ordningen går mot null over tid og at premien blir brukt til å dekke naturskader frem i tid. De foreslåtte endringene vil imøtekomme forsikringstakernes, forsikringsnæringens og myndighetenes behov uten at man forkaster en modell som over tid har bidratt til en velfungerende naturskadeforsikringsordning.

15.15 Kapittel 7.2.2

Medlemmet Hodnesdal støtter forslaget om å la selskapene bære risikoen ved naturskadeforsikringsordningen. *Dette medlemmet* mener imidlertid at en slik modell krever at

selskapene blir kompensert for at de må stille kapital til disposisjon for å stå denne risikoen. Dette gjelder særlig i overgangsperioden, men også etter dette, se særmerknad til punkt 7.4.2.5 (punkt 15.17). Kapitalkostnaden er verken innarbeidet i utvalgets forslag til premieberegningsmodell eller i grunnlaget som skal dekkes gjennom utligningsmodellen. Det er nedfelt i forsikringsvirksomhetslovens § 7-5 tredje ledd at foretakene skal sørge for at foretakets premier vil være tilstrekkelige til å gi sikkerhet for at forpliktelsene etter inngåtte forsikringer blir oppfylt, og vil være betryggende ut fra foretakets økonomi. Dette er etter mindretallets vurdering en mangel i oppsettet for flertallets valgte modell (modell 2).

Utvalgsmedlem Hodnesdal trekker også frem at den iboende volatiliteten i denne dekningen – som er en ren katastrofedekning – er betydelig, noe som enkelt fremgår av betydelig årlig historisk variasjon i skadeutbetalinger. Videre har Norge frem til nå vært forskånet fra de virkelig store naturkatastrofene. I praksis vil det derfor være store variasjoner årlig i skadeutbetalinger og dermed også det nye fondets størrelse. Det er ikke realistisk at det er mulig å holde et stabilt nivå på et sentralt fond i tråd med det som skisseres her med den iboende volatiliteten i dekningen.

Utvalgsmedlem Hodnesdal bemerker videre at det er uklart hvilke regnskapsmessige konsekvenser forslaget vil ha for føring av naturskadepremie/skader i en ny modell. Dette er en svakhet ved rapporten og burde vært utredet. Et mulig utfall kan bli at selskapene må innrette seg som om det ikke var bygget opp fond og at «nyordningen» kun fører til et ekstra kostnadsbelastende ledd i ordningen som igjen vil føre til en unødvendig økt kostnadsbelastning for kundene.

Hovedmotivasjonen for konklusjonen fra utvalgets flertall om å la selskapene bære restrisikoen i ordningen, virker å være drevet ut i fra at naturskadepoolen unndrar seg plikt til å måtte fungere som et forsikringsselskap med tilhørende plikter og kostnadspådrag, uten at det er vist vilje til å kompensere selskapene for dette i modelloppsettet.

15.16 Kapittel 7.3.2

Utvalgets mindretall, medlemmet Hodnesdal, mener at utvalget her baserer seg på sviktende forutsetninger. Dette medlemmet viser til at det ikke er noen analyse som viser at fondet lar seg bygge opp uten at kundene vil bli belastet i form av økt premie. Som nevnt i særmerknaden til punkt 7.1.2. (punkt 15.14), vil ikke risikorett premie bidra til oppbygging av fond.

Utvalgsmedlem Hodnesdal viser også til at selskapene per i dag er fullt kapitalisert i tråd med Solvens II-forskriften, fordi avsatt naturskadekapital teller med i solvenskapitalen, jf. drøftelsen i punkt 7.2.1. I dette medlemmets forslag til modell er det således ikke behov for å bygge opp et nytt særskilt fond.

15.17 Kapittel 7.4.2.5

Mindretallet, *utvalgsmedlem Hodnesdal*, mener fortrinnsvis at hele konseptet med oppbygging av fond, overgangsordning og oppbygging av ytterligere administrasjon vil være kostbar og unødvendig kompliserende. Dersom man likevel skulle gå inn for en slik ordning, er det kritisk at overgangsordningen gjøres så kort som mulig for å redusere de negative konsekvensene og komplikasjonene, se nærmere særmerknad til kapittel 13 (punkt 15.24). *Hodnesdal* tar derfor til orde for en avgrenset overgangsperiode på 10 år slik flertallet er inne på i sine motiver.

Utvalgsmedlem Hodnesdal mener at flertallets løsning innebærer en uakseptabel forskjellsbehandling av selskapene. Konkurransemessig innebærer overgangsordningen at nye aktører kan etablere seg i norsk skadeforsikring risikofritt med hensyn til naturskaderisiko (såfremt det finnes midler i fondet i poolen), ettersom de automatisk får dekket sin andel av denne risikoen gjennom naturskadepremier som de etablerte aktørene har tatt inn fra sine kunder. Videre medfører modellen

at allerede etablerte selskaper med negativ eller liten naturskadekapital ikke vil trenge å kompensere for nedbygging av naturskadekapital med annen tilført egenkapital for å beholde sine solvensmarginer, slik andre etablerte selskaper må. *Hodnesdal* peker på at forskjellsbehandlingen mellom nye og etablerte aktører vil gi seg konkurransemessige utslag ved at selskaper med naturskadekapital må øke prisene på andre produkter for å dekke naturkatastroferisiko og bygge opp solvenskapital.

Dette medlemmet vil videre peke på at naturskaderesultatene er volatile, og med en risikorett premie vil man i overgangsperioden kunne forvente fremtidige årganger hvor erstatningene vil overstige premiene. Etter flertallets forslag til overgangsordning, vil selskaper med naturskadekapital selv måtte dekke sin andel av underskuddet i år hvor erstatningene overstiger premieinntektene – slik som i dag. Imidlertid vil selskapene fremover også måtte avgi all overskuddspremie for hvert år hvor premiene overstiger erstatningene og skadeoppgjørskostnader. Dette medfører en ensidig nedsiderisiko. Med andre ord vil selskaper med positiv naturskadekapital forvente netto tap fremover da disse selskapene kan forventes å ha en utilstrekkelig premie i overgangsperioden. Med flertallets forslag vil det oppstå et betydelig ekstra kapitalkrav når forskriften trer i kraft. Dette skyldes at man må ta høyde for forventede fremtidige tap for hele overgangsfasen. Man kan sammenligne dette med en 10-års forsikringskontrakt som man forventer vil være tapsbringende; man vil da måtte ha kapital for å møte denne forpliktelsen. *Medlemmet Hodnesdal* er ikke kjent med at det foreligger utredninger som beskriver hvordan det nye kapitalkravet skal beregnes, men regner det som svært sannsynlig at det isolerte kapitalkravet for naturkatastroferisiko kan øke vesentlig. I denne sammenheng nevnes det også at dersom man regnskapsmessig har en portefølje med tapskontrakter, så følger det av regnskapsreglene at man i utgangspunktet må avsette for et slikt tap umiddelbart og dermed belaste egenkapitalen. *Dette medlemmet* mener kapitaleffektene bør utredes nærmere.

Ved mindretallets forslag til løsning som er beskrevet i særmerknad til 7.1.2 (punkt 15.14) vil det ikke være behov for en slik overgangsløsning.

15.18 Kapittel 7.4.3.2

Mindretallet, *utvalgsmedlem Hodnesdal*, vil fremheve at en samlet næring ber om at det settes opp en modell i «nyordningen» hvor alle kostnads- og inntektselementer kommer tydelig frem og at selskapene blir kompensert for de faktiske påløpte kostnadene som er knyttet til naturskadeforsikringsordningen, se særmerknad fra dette medlemmet til avsnitt 8.4.5 (punkt 15.19).

15.19 Kapittel 8.4.5

Utvalgets mindretall, *medlemmet Hodnesdal*, mener det er en stor svakhet ved flertallets modell at man ikke har etterstrebet å komme frem til riktig premie og isteden valgt å problematisere modelleringen av den for så å se bort fra vesentlige elementer i premiesettingen.

Renteinntekter beregnes av avsatt naturskadekapital og ikke av reell naturskadekapital, etter relevante kostnader. Her ligger det *en logisk brist*: om man vedkjenner disse kostnadene, må man også trekke disse fra før man fastsetter grunnlaget for beregning av renteinntekter.

Det er ikke vanskelig, slik som utvalgets flertall hevder, å se på hvordan naturskadekapital avsatt i selskapene skal hensyntas ved premiefastsettelsen. En analyse som belyser disse forholdene ville gitt et mer korrekt bilde av lønnsomheten i ordningen og bidratt til en bedre forståelse av totaliteten. Beregninger fra Finans Norge viser at den reelle naturskadekapitalen beløper seg til 130 millioner kroner. Beregningen bygger på en rimelig vurdering av de totale inntektene, utbetalingene og kostnadene knyttet til ordningen.

Utvalgets flertall konkluderer med at det mest hensiktsmessige må være ikke å ta hensyn til de faktorer som er behandlet i punkt 8.4 ved premiefastsettelsen. Det har ikke vært vilje til å sette opp en helhetlig modell. Her er det kun problematisert rundt overordnede prinsipper for en slik modell. Dette er en vesentlig svakhet ved rapporten og burde vært nærmere gjennomgått.

Medlemmet Hodnesdal støtter ikke konklusjonen om å se bort fra øvrige kostnader ved premiefastsettelsen. Flertallets drøftelser bekrefter at regelverket for premiefastsettelse har vært mangelfullt fra starten av, fordi den har manglet vesentlige komponenter som administrasjons- og kapitalkostnader. En robust ordning må være basert på faktiske kostnader som knytter seg til ordningen, og en fremtidig modell bør inkludere disse. Se også beregninger inntatt i særmerknader til kapittel 4 (punkt 15.12).

Da ordningen startet var det ikke avsatt naturskadekapital og således var det ingen kompensasjon for disse kostnadene. Det er først når avsatt naturskadekapital når et visst nivå at det er mulig å få kompensert, helt eller delvis, for de faktiske påløpte kostnadene i det enkelte selskap. Eksempelvis har de årlige finansinntektene vært lavere enn de årlige kapitalkostnadene. Se beregninger i særmerknad til kapittel 4.

Betydningen av, og vektleggingen av, avsatt naturskadekapital hos selskapene har endret seg drastisk fra oppstart av ordningen og frem til i dag. Det var ikke behov i en oppstartsfase å fremvise et totalbilde, da dette kun var ment som et grunnlag for utligning mellom selskapene. Det er også viktig å forstå at fastsettelse av rate (dvs. et forventet nivå) i seg selv på denne type katastrofedekning ikke er trivielt. Med den betydelige usikkerheten som ligger her er selv en vurdering av forventet nivå beheftet med betydelig usikkerhet, hvilke også de historiske ratenivåene må sees ut i fra.

Det er underlig at flertallet her legger opp til en ordning hvor gjenforsikringsselskapene skal få betalt for å stå risiko i ordningen, mens selskapene som står direkte risiko ikke skal bli kompensert. Gjenforsikringsselskapene fikk inn premie/ble kompensert for til sammen 240 milliarder kroner for 2018 fra naturskadeforsikringsordningen for å stille sin egenkapital til disposisjon. Et minimum burde være å ta utgangspunktet i de samme forutsetningene for kompensasjon når man skal estimere kostnaden for medlemmene i ordningen.

En samlet næring krever at faktiske kostnader innarbeides i premiefastsettelsesgrunnlaget og således dekkes i utligningsmodellen og forskriftsreguleringen av dette.

15.20 Kapittel 8.6

Utvalgets mindretall, *medlemmet Hodnesdal*, viser til sin merknad til avsnitt 8.4.5 (punkt 15.19). *Dette medlemmet* støtter således ikke flertallets forslag.

15.21 Kapittel 9.2.2

Utvalgets mindretall, *medlemmet Hodnesdal*, viser til at Naturskaderegnskapet skal danne grunnlag for oppbygging og bruk av poolens naturskadekapital. Et samlet naturskaderegnskap for poolen som mangler administrasjonskostnader og eventuelt kapitalkostnader er ikke et regnskap som reflekterer totaliteten. Ordningen vil fremstå som rimeligere enn den er og kundene vil få belastet overnevnte kostnader på utsiden av ordningen. Dette er etter *dette medlemmets* oppfatning i strid med god forretningsskikk og ikke i tråd med virksomhetslovgivningen som forsikringsselskapene er underlagt, jf. bl.a. forsikringsvirksomhetsloven.

For øvrig henvises det til merknad til kapittel 8 (punkt 15.19) om premiesetting. Særmerknaden gjelder tilsvarende her.

15.22 **Kapittel 10.1.3**

Utvalgets mindretall, *medlemmet Hodnesdal*, viser til at det er bred støtte i næringen for en frivillig tegning av gjenforsikring. På denne måten vil selskapene dra full nytte av diversifiseringseffekten av egen virksomhet, samtidig som de har kontroll på risikoappetitt og disponering. Denne diversifiseringen vil eksempelvis bestå i risikospredning mellom markeder, produkter og geografi. Diversifiseringen fører igjen til en bredere spredning av risiko, som igjen fører til lavere kapitalkrav. Den løsning flertallet går inn for er unødvendig dyr å administrere og gir lite fordeler i form av pris og dynamikk.

15.23 **Kapittel 11.4.3**

Utvalgsmedlemmet Hodnesdal mener at det ikke foreligger behov for å gi forsikringskundene «vetorett» i styret slik flertallet foreslår i en del sammenhenger. Ordningens historikk de siste ti årene viser at det legges betydelig vekt på kundesyn ved premiefastsettelse og det bør derfor være tilstrekkelig å fastsette i instruksjonen at styret skal etterstrebe enighet ved behandling av slike forhold. Selv med den generelle regelen om misbruk av posisjon i poolen som er foreslått og at uenighet skal avgjøres av Finanstilsynet, vil styrets arbeid kunne lammes f.eks. i forhold til beslutninger om premiefastsettelse, gjenforsikringsprinsipper og -program, samt forvaltning inntil Finanstilsynets avgjørelse foreligger.

15.24 **Kapittel 13**

Mindretallet, *medlemmet Hodnesdal*, mener at utvalgets forslag til endring av naturskadeforsikringsordningen vil ha langt videre økonomiske og administrative konsekvenser for skadeforsikringsselskapene som er medlem av Naturskadepoolen, enn det som flertallet antar. Dette er forhold som også kostnadsmessig vil kunne påvirke premienivået og dermed forsikringskundene.

For det første, mens et nytt fond er under oppbygging, vil selskapene løpe en reell risiko for å måtte benytte egenkapital til å dekke sine andeler av et underskudd i ordningen. Uten nærmere og grundige vurdering kan det ikke tas for gitt at denne risikoen vil bli betalt gjennom finansinntekter av avsatt naturskadekapital i de enkelte selskaper. Kostnadene ved å ha og eventuelt skaffe egenkapital til å dekke denne risikoen til enhver tid, vil måtte vurderes løpende av selskapene og om nødvendig vil slike kostnader måtte belastes kundene. Flertallets forslag er basert på at det skal bygges opp en kapital i poolen på 4 milliarder kroner. Dette vil være en kostnad for forsikringsselskapene som må reflekteres som en forpliktelse i selskapenes balanse. Det samme gjelder kostnader knyttet til anskaffelse av denne kapitalen og risiko i denne sammenheng.

For det andre, flertallets modell finnes ikke i andre land, og vil av finansmarkedene bli sett som en negativ usikkerhetsfaktor. Forslaget fratar også selskapene fordelene ved å benytte den avsatte naturskadekapitalen som risikodempende kapital, noe som også vil oppfattes som negativt i kapitalmarkedene. Sannsynligheten for at forsikringsnæringen kan bli straffet i kapitalmarkedene ved å bli belastet høyere kapitalkostnad enn nødvendig i denne sammenheng, er dermed høy. Dette vil igjen berøre verdiutviklingen i de berørte selskaper. Noe som igjen kan komme til å berøre kunder.

Til sammenligning ville det i mindretallets foreslåtte løsning, «modell 1», ikke være behov for en ekstra oppbygging av fond da selskapene allerede er kapitaliserte for å bære naturskaderisikoen. En slik modell vil dermed heller ikke kunne utløse tilsvarende reaksjoner i finansmarkedene.

Etter *dette medlemmets* vurdering er dette konsekvenser som burde vært vurdert og analysert nærmere i utredningen både i forhold til selskapene og kundene, og forholdene burde bli tillagt langt større betydning ved valg av løsning for en ny naturskadeforsikringsordning. Etter *dette medlemmets* vurdering er «oppsidene» av flertallets forslag knyttet til endret konkurransemessig stilling mellom selskapene, ivaretagelse av forbrukerinteresser mv. usikre og marginale. Oppsiden oppveier på ingen måte de klare negative konsekvenser ved forslaget som *dette medlemmet* beskriver ovenfor.

15.25 Kapittel 14

Til § 2-3 Styret, femte ledd

Det vises for øvrig til særmerknad i kapittel 11.4.3 (punkt 15.23) fra medlemmet Hodnesdal som ikke støtter forslaget.

Til § 2-7 Misbruk av posisjon i poolen

Det vises for øvrig til særmerknad i kapittel 11.4.3 (punkt 15.23) fra medlemmet Hodnesdal som ikke støtter forslaget.

Til § 3-1 Premiefastsettelse, annet ledd

Det vises for øvrig til særmerknad i kapittel 8.4.5 (punkt 15.19) fra medlemmet Hodnesdal som ikke støtter forslaget.

Til § 3-3 Gjenforsikring, annet ledd

Det vises for øvrig til særmerknad i kapittel 10.1.3 (punkt 15.22) fra medlemmet Hodnesdal som ikke støtter forslaget og mener at medlemsselskapene og ikke poolen skal forestå tegning av gjenforsikring av naturskaderisikoen.

Til § 5-6 Utligningsgrunnlag (fordelingsnøkkel)

Det vises for øvrig til særmerknad i kapittel 8.4.5 (punkt 15.19) fra medlemmet Hodnesdal som ikke støtter forslaget.

Til § 7-2 Naturskaderegnskap, første ledd

Det vises for øvrig til særmerknad i kapittel 9.2.2 (punkt 15.21) fra medlemmet Hodnesdal i forhold til bl.a. naturskaderegnskapet.

Til § 7-3 Overføring til poolens naturskadekapital

Det vises for øvrig til særmerknader i kap. 4 (punkt 15.12) og 7 (punktene 15.14–15.18) fra medlemmet Hodnesdal der det fremgår at dette medlemmet ikke er enig i at naturskadeordningen skal baseres seg på oppbygning av et felles fond som administreres av poolen.

Til § 7-5 Bruk av poolens naturskadekapital – overgangsordning, første ledd

Det vises til særmerknad i kapittel 7.4 (punkt 15.17) fra medlemmet Hodnesdal der det fremgår at dette medlemmet er av den oppfatning at overgangsperioden bør avgrenses til en tidsbestemt periode.

16 Utkast til ny forskrift om Norsk Naturskadepool

Kapittel 1 Norsk Naturskadepool: status og formål

§ 1-1 Status og formål

Norsk Naturskadepool (heretter poolen) er et eget rettssubjekt. Den skal:

- a) fastsette årlig premierate for medlemmenes naturskadedekning;
- b) ivareta gjenforsikringsdekningen av norsk naturskadeforsikring;
- c) forestå utligning av naturskadeerstatninger mellom medlemmene i poolen;
- d) forestå revisjon av medlemmenes innmeldte skader;
- e) forvalte poolens naturskadekapital på en hensiktsmessig og forsvarlig måte;
- f) fungere som et kontaktledd mellom medlemmene i poolen;
- g) holde løpende kontakt med Landbruksdirektoratet;
- h) bistå med kunnskap og informasjon i arbeidet med å unngå eller begrense naturskadehendelser.

Ingen av poolens medlemmer har eiendomsrett til poolens naturskadekapital. Det kan ikke åpnes konkurs- eller akkordforhandlinger i poolen.

Kapittel 2 Organisasjon og forholdet til offentligheten

§ 2-1 Medlemmer

Alle skadeforsikringsselskaper som dekker naturskade i henhold til naturskadeforsikringsloven § 1, jf. § 4, skal være medlemmer i poolen. Dette gjelder uten hensyn til hvor selskapet har sitt hovedsete.

Et selskap skal selv sørge for at poolen får melding om medlemskap etter første ledd.

Daglig leder i poolen, jf. § 2-4, fører løpende fortegnelse over medlemmene.

Er ting i Norge forsikret mot brannskade i et selskap som ikke er medlem i poolen, gjelder reglene i naturskadeforsikringsloven § 4 a, jf. denne forskrift kapittel 10.

§ 2-2 Årsmøte

Årsmøtet har den øverste myndigheten i poolen. Årsmøtet kan likevel ikke instruere styret eller overprøve dets beslutning i følgende saker:

- a) premierater;
- b) gjenforsikringsprinsipper og gjenforsikringsprogram;
- c) retningslinjer for forvaltning av poolens naturskadekapital.

I årsmøtet har hvert medlem en stemmeandel som tilsvarer vedkommendes andel av medlemmenes samlede brannforsikringssummer pr. 1. juli i foregående år. Styret har rett til å delta på årsmøtet med forslags- og talerett.

Ordinært årsmøte skal holdes hvert år innen utgangen av juni og innkalles av styret med minst to ukers skriftlig varsel.

Det ordinære årsmøtet skal:

- a) behandle og eventuelt godkjenne styrets årsberetning og regnskap;
- b) velge styremedlemmer og varamedlemmer. Styremedlem og varamedlem som representerer medlemmene med lav medlemsandel i poolen, jf. § 2-3 første ledd, velges etter innstilling fra disse i samråd. Styremedlemmer og varamedlemmer som representerer forsikringskundene, jf. § 2-3 første ledd, utpekes av henholdsvis Forbrukerrådet og NHO;
- c) velge styreleder og nestleder;
- d) velge revisor. Revisor skal være statsautorisert;
- e) behandle andre saker som er angitt i innkallingen til møtet.

Ekstraordinært årsmøte skal holdes når styret eller revisor finner det nødvendig eller når en fjerdedel av medlemmene, jf. § 2-1, krever det og angir hvilke saker de ønsker behandlet. Styret foretar innkalling til ekstraordinært årsmøte med minst en ukes skriftlig varsel.

§ 2-3 Styret

Styret skal ha seks styremedlemmer, hvorav to styremedlemmer representerer forsikringskundene og ett styremedlem representerer medlemmene med lav medlemsandel i poolen. Styremedlemmene skal ha personlige varamedlemmer.

Styremedlem og varamedlem tjenestegjør i to år, med mindre årsmøtet har bestemt noe annet. Styremedlem og varamedlem kan gjenvelges/gjenoppnevnes.

Styret leder poolens virksomhet og skal herunder:

- a) utpeke og føre tilsyn med daglig leder, jf. § 2-4;
- b) legge frem årsberetning og regnskap;
- c) fastsette premierate, jf. § 3-1;
- d) fastsette prinsipper og program for poolens gjenforsikring og ha ansvar for inngåelse av poolens gjenforsikringsavtaler, jf. § 3-3;
- e) oppnevne, utforme mandat for og føre kontroll med Skadeutvalget, jf. § 2-5;
- f) oppnevne, utforme mandat for og føre kontroll med andre utvalg, jf. § 2-6;
- g) fastsette retningslinjer for og føre kontroll med forvaltningen av poolens naturskadekapital, og velge forvalter.

Styret er beslutningsdyktig når leder eller nestleder og ytterligere tre styremedlemmer eller varamedlemmer, hvorav ett representerer forsikringskundene, er til stede.

En beslutning av styret krever at flertallet har stemt for. Ved stemmelikhet gjelder det som styreleder eller eventuelt nestleder har stemt for. Ved fastsettelse av premierater, gjenforsikringsprinsipper og gjenforsikringsprogram samt retningslinjer for forvaltningen av poolens naturskadekapital må minst ett av styremedlemmene som representerer forsikringskundene ha stemt for beslutningen.

§ 2-4 Daglig leder

Daglig leder står for den daglige ledelse av poolens virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Daglig leder skal herunder:

- a) forberede poolens årsberetning og regnskap for styret;
- b) fremme forslag om premierater for styret;
- c) fremme forslag om gjenforsikringsavtaler for styret;
- d) forestå skadeavregning mellom medlemmene;
- e) føre særskilt regnskap for poolens administrasjonskostnader pr. år;

- f) forestå poolens forvaltning av naturskadekapitalen i tråd med styrets retningslinjer;
- g) forestå kontakten med Landbruksdirektoratet.

§ 2-5 Skadeutvalget

Skadeutvalget består av fem medlemmer, hvorav ett skal representere forsikringskundene og ett skal representere medlemmene med lav medlemsandel i poolen. Medlem av utvalget tjenestegjør i tre år, men kan gjenoppnevnes.

Utvalget skal:

- a) føre nødvendig kontroll med de skader medlemmene krever utlignet;
- b) i nødvendig utstrekning samordne behandlingen av og oppgjøret ved store skadehendelser der flere medlemmer er involvert;
- c) utarbeide og ajourføre en egen skadehåndbok, med retningslinjer for medlemmenes avregning av naturskader mot poolen.

§ 2-6 Andre utvalg

Gjenforsikringsutvalget skal ha fire medlemmer, hvorav ett skal representere forsikringskundene og ett skal representere medlemmene med lav medlemsandel i poolen. Medlemmer som har status som gjenforsikrere under poolens gjenforsikringsprogram kan ikke være medlemmer av utvalget. Utvalget skal være styrets og daglig leders rådgiver ved valg av gjenforsikringsprinsipper, gjenforsikringsprogram og gjenforsikrere, og ved gjenforsikringsoppgjør.

Investeringsutvalget skal ha tre medlemmer, hvorav ett skal representere forsikringskundene. Det skal være styrets og daglig leders rådgiver i forvaltningen av poolens naturskadekapital.

Vilkårsutvalget skal ha fire medlemmer, hvorav ett skal representere forsikringskundene. Det skal komme med forslag til og eventuell utforming av nye vilkår.

Styret kan oppnevne ytterligere utvalg og fastsette deres arbeidsoppgaver. I slike andre utvalg skal minst en tredjedel av medlemmene representere forsikringskundene.

§ 2-7 Misbruk av posisjon i poolen

Medlem av årsmøtet, styret eller et utvalg må ikke alene eller sammen med andre misbruke sin posisjon i poolen ved å treffe eller blokkere vedtak eller på annen måte utøve sine oppgaver i strid med poolens beste interesse. Tvist om hva som er i poolens beste interesse i et konkret tilfelle avgjøres med bindende virkning av Finanstilsynet.

§ 2-8 Tvist mellom poolen og et medlem

Oppstår det tvist mellom et medlem og Skadeutvalget om en skade kan utlignes i henhold til kapittel 5, avgjør styret spørsmålet. Avgjørelse truffet av Klagenemnda for naturskadesaker i henhold til naturskadeforsikringsloven § 2 første ledd og § 3 fjerde ledd er likevel alltid bindende for styret.

Et medlem kan før eller etter styrets avgjørelse kreve at en tvist som nevnt i første ledd første punktum avgjøres ved voldgift, jf. lov 14. mai 2004 nr. 25 om voldgift. Voldgiftsretten skal ha tre medlemmer og oppnevnes etter reglene i voldgiftsloven § 13. Sorenskriveren i Oslo eller den vedkommende oppnevner skal alltid være voldgiftsrettens leder.

§ 2-9 Offentlighet og informasjon

For å sikre allmenhetens innsyn og kontroll skal poolen i størst mulig grad ha offentlighet om sin virksomhet. Dette gjelder særlig:

- a) poolens årsberetning og årsregnskap;
- b) poolens årlige naturskaderegnskap;
- c) skadehåndboken.

Ved større naturhendelser som angår en rekke sikrede skal Skadeutvalget og daglig leder sørge for koordinert og nødvendig informasjon til de sikrede.

Kapittel 3 Premie og gjenforsikring

§ 3-1 Premiefastsettelse

Premieraten fastsettes årlig av styret. Ved sin fastsettelse skal styret legge til grunn en risikorett premie ut fra en aktuariell beregning, basert på anerkjente metoder og prinsipper. I beregningen skal inngå tidligere skadeutbetalinger, herunder skadefastsettingskostnader, og kostnader til gjenforsikring.

I tillegg skal premieraten ta høyde for:

- 1) poolens administrasjonskostnader og medlemmenes godtgjørelse for skadeoppgjør, samlet fastsatt til 0,003 promille av medlemmenes samlede brannforsikringssummer pr. 1. juli;
- 2) følgende forhold:
 - a) forventede risikoøkninger som klimaendringer;
 - b) stabilitet i premiefastsettelsen over tid;
 - c) tilstrekkelig størrelse på og stabilitet i poolens naturskadekapital over tid;
 - d) andre forhold som styret finner er relevante.

Slike forhold kan medføre et skjønnsmessig tillegg eller fradrag, men et eventuelt tillegg er normalt maksimert til 0,01 promille av medlemmenes samlede brannforsikringssummer pr. 1. juli.

§ 3-2 Premieinnkreving

Naturskadepremien skal innkreves av medlemmene etter samme premierate for alle forsikringstakere, beregnet ut fra brannforsikringssummen for vedkommende ting.

§ 3-3 Gjenforsikring

Medlemmer av poolen kan delta i poolens gjenforsikringsprogram på lik linje med andre gjenforsikrere.

På grunnlag av gjenforsikringsprinsipper fastsatt av styret, gjennomfører daglig leder det forberedende arbeid med gjenforsikringsprogram og gjenforsikringsavtaler. Arbeidet skal foregå i nært samarbeid med en eller flere gjenforsikringsmeglere godkjent av styret. Det påhviler megler å fremskaffe tilbud på gjenforsikringsavtale med angitt pris og valg av gjenforsikrere. Meglers rapport med anbefalinger fremlegges for styret sammen med daglig leders vurdering til endelig godkjennelse av pris, valg av gjenforsikrere og andre sentrale forhold.

Daglig leder og styret kan innhente råd fra Gjenforsikringsutvalget, herunder om gjenforsikringsprinsipper, gjenforsikringsprogram, gjenforsikrere og gjenforsikringsoppgjør.

Kapittel 4 Skademelding til poolen

§ 4-1 Skademelding fra medlemmene

Medlemmene skal melde til poolen alle skader som de har fått melding om fra de sikrede. Melding skal senest skje siste dag i den måneden meldingen fra sikrede ble mottatt.

Melding skal skje via poolens elektroniske skaderegisteringssystem og skal for den enkelte skade inneholde følgende opplysninger:

- a) skadens antatte brutto størrelse;
- b) foretatte utbetalinger;
- c) medlemmets nummer/kode;
- d) skadedato;
- e) skadenummer;
- f) skadeårsak;
- g) skadestedets kommunenummer;
- h) risikoens art (villa, hytte, næring, privat).

Styret kan bestemme at meldingen skal inneholde ytterligere opplysninger.

Ved andelsforsikring (koassuranse) skal ett medlem stå ansvarlig for rapportering av samlet brannforsikringssum, skademelding, avregning og annet økonomisk oppgjør med poolen.

Kapittel 5 Skadeutligning

§ 5-1 Kostnader til skadeutligning. Skadeårgang

Gjenstand for skadeutligning mellom medlemmene er summen av:

- a) medlemmenes utbetalinger til de sikrede av naturskadeerstatning med renter, samt medlemmenes skadefastsettingskostnader, jf. § 5-2;
- b) gjenforsikringskostnader, jf. § 5-3;
- c) poolens administrasjonskostnader, jf. § 5-4;
- d) medlemmenes skadeoppgjørskostnader, jf. § 5-5.

Det foretas særskilt skadeutligning for hver enkelt skadeårgang inntil samtlige skader er oppgjort. En skadeårgang består av alle skader inntrådt i løpet av et kalenderår.

Retten til skadeutligning av en skadeårgang opphører etter ti år.

Eventuelle mottatte gjenforsikringsoppgjør utlignes mellom medlemmene etter prinsippene i § 5-6, og avregnes og utbetales i henhold til § 6-1 femte ledd.

§ 5-2 Naturskadeerstatning

Naturskadeerstatning er den erstatning sikrede etter sin forsikringsavtale har krav på i henhold til naturskadeforsikringsloven § 1 og forskrift av xx.yy.2019 nr. zz, med de presiseringer og utvidelser som måtte fremgå av de styrefastsatte Vilkår for avregning mot Norsk Naturskadepool.

Skadefastsettingskostnader er kostnader pådratt av medlemmet til takstmann eller andre sakkyndige for å avdekke og kalkulere skaden og for å følge opp etterfølgende reparasjon eller gjenoppbygging.

§ 5-3 Gjenforsikringskostnader

Gjenforsikringskostnader er poolens kostnader til sitt gjenforsikringsprogram.

§ 5-4 Poolens administrasjonskostnader

Poolens administrasjonskostnader omfatter, i tillegg til utgifter til poolens administrasjon, også kostnader til gjenforsikringsmeglere og til eventuelle eksterne forvaltere av poolens naturskadekapital.

§ 5-5 Medlemmenes skadeoppgjørskostnader

Skadeoppgjørskostnader er medlemmets egne kostnader i forbindelse med oppgjør av en skade som er omfattet av naturskedeforsikringsordningen. Utgifter pådratt ved at oppgjøret av skaden er satt ut til andre selskaper (oppgjørsmåter) er ikke en del av oppgjørskostnadene.

Skadeoppgjørskostnadene utgjør tre prosent av erstatningsbeløpet for den enkelte skade, inklusive renter og kostnader, men skal minst utgjøre to prosent av folketrygdens grunnbeløp pr. 1. januar i skadeåret (G). Er erstatningsbeløpet for en skade større enn 2 G, får medlemmet bare godtgjort én prosent av det overskytende erstatningsbeløpet.

§ 5-6 Utligningsgrunnlag (fordelingsnøkkel)

Til grunn for skadeutligningen legges medlemmenes brannforsikringssummer pr. 1. juli i skadeåret.

Ved skadeutligning som skjer før brannforsikringssommene pr. 1. juli i skadeåret er kjent, legges medlemmenes brannforsikringssummer pr. 1. juli i året før skadeåret til grunn. Den foretatte utligningen justeres så snart brannforsikringssommene pr. 1. juli i skadeåret er fastlagt.

For sumløse brannforsikringer fastsetter styret en gjennomsnittlig forsikringssum som legges til grunn for utligningen.

For medlem som starter å tegne brannforsikring i vedkommende skadeår, skal gjennomsnittet av medlemmets innmeldte kvartalsvise brannforsikringssummer dette året legges til grunn ved skadeutligningen.

For medlem som opphører med å tegne brannforsikring i vedkommende skadeår, skal gjennomsnittet av medlemmets innmeldte kvartalsvise brannforsikringssummer ut ansvarsperioden legges til grunn ved skadeutligningen.

Utligningsgrunnlaget (fordelingsnøgkelen) utgjør forholdet mellom det enkelte medlems samlede brannforsikringssummer og alle medlemmenes samlede brannforsikringssummer, og fastsettes i prosent med fire desimaler.

Kapittel 6 Skadeavregning

§ 6-1 Gjennomføring av og melding om skadeavregning

Ved utgangen av hver måned skal poolen foreta skadeavregning for hver enkelt skadeårgang, og sende den til det enkelte medlem. Skadeavregningen skal bygge på medlemmenes samlede utbetalinger i vedkommende måned.

Ved utgangen av hvert kvartal skal poolen foreta en akkumulert skadeavregning, basert på de månedlige skadeavregningene som er foretatt i vedkommende kvartal, og sende den til det enkelte medlem. Den kvartalsvise skadeavregningen skal inneholde en oppstilling som viser hva det enkelte medlem skal betale til eller ha tilbake fra poolen, jf. § 6-2.

Etter at fjerde kvartals skadeavregning er gjennomført, skal poolen foreta en årsavregning, basert på endelig utligningsgrunnlag, og sende denne til det enkelte medlem. Årsavregningen

skal også inneholde poolens administrasjonskostnader, jf. § 5-4 og gjenforsikringskostnader, jf. § 5-3 for året. Årsavregningen skal dessuten vise hva det enkelte medlem skal betale til eller ha tilbake fra poolen.

Styret kan i ekstraordinære tilfeller beslutte å foreta skadeavregning utenom de fastsatte kvartalsoppgjørene.

Eventuelle gjenforsikringsoppgjør skal avregnes mellom og utbetales til medlemmene umiddelbart etter at slikt oppgjør er mottatt fra gjenforsikrerne.

§ 6-2 Oppgjør etter skadeavregning

Skal et medlem etter den kvartalsvise akkumulerte skadeavregningen eller etter årsavregningen foreta en innbetaling til poolen, sender poolen vedkommende medlem en faktura på beløpet. Fakturaen skal være betalt senest to uker fra henholdsvis kvartalsavregningsdato og årsavregningsdato.

Skal poolen etter den kvartalsvise skadeavregningen eller etter årsavregningen foreta en tilbakebetaling til et medlem, sender poolen vedkommende medlem en kreditnota på beløpet. Tilbakebetaling skal være foretatt senest fire uker etter henholdsvis kvartalsavregningsdato og årsavregningsdato.

Ved forsinket betaling etter første og annet ledd beregnes forsinkelsesrente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling mm.

Kapittel 7 Avsetning til skadereserver og naturskadekapital

§ 7-1 Avsetning til skadereserver for uoppgjorte skader

Ved utgangen av kalenderåret gjennomgår hvert medlem skadebildet for dette året (skadeårgang). Medlemmet vurderer deretter om de avsetninger som er foretatt er nødvendige og tilstrekkelige for å dekke medlemmets andel av fremtidige erstatningsutbetalinger knyttet til denne skadeårgangen, og foretar eventuelle korreksjoner.

Hvert medlem skal ved årets slutt også gjennomgå og eventuelt korrigere foretatte skadeavsetninger for tidligere skadeårganger i lys av de utbetalinger og korreksjoner som er skjedd i løpet av året og den kunnskap om skadebildet som medlemmet nå har.

Hvert medlem skal rapportere sine skadeavsetninger og eventuelle korreksjoner i tidligere avsetninger til poolen så snart medlemmets årsregnskap er behandlet av de relevante organer.

§ 7-2 Naturskaderegnskap

I forbindelse med styrets ordinære regnskapsavleggelse og årsmøtebehandling i poolen skal styret fastsette et samlet naturskaderegnskap for poolen, basert på en oppstilling for hver enkelt utestående skadeårgang. Oppstillingen skal inneholde:

- a) samlede opptjente premieinntekter på naturskadeforsikringen for samtlige medlemmer, med opplysninger om de relevante brannforsikringssummene;
- b) medlemmenes avregnede erstatninger samt pådratte skadefastsettingskostnader, jf. § 5-2 annet ledd;
- c) premiekostnader til gjenforsikring, jf. § 5-3, og eventuelle utbetalte erstatninger fra gjenforsikrerne, jf. § 6-1 siste ledd;
- d) poolens administrasjonskostnader, jf. § 5-4.
- e) medlemmenes oppgjørskostnader, jf. § 5-5;

f) medlemmenes samlede skadeavsetninger, jf. § 7-1.

Medlemmene har plikt til å sørge for at daglig leder i poolen får tilsendt det materiale som er nødvendig for utarbeidelse av naturregnskapet til en frist som fastsettes av styret.

Viser oppstillingen for den enkelte skadeårgang en positiv saldo, ved at samlede premieinntekter og eventuelle gjenforsikringsutbetalinger overstiger kostnader og foretatte avsetninger, gjelder reglene i § 7-3.

Viser oppstillingen for den enkelte skadeårgang i naturskaderegnskapet for poolen en negativ saldo, gjelder reglene i § 7-4, jf. § 7-5.

Oppstillingen for hver enkelt utestående skadeårgang skal sendes medlemmene umiddelbart etter at styret har fastsatt naturskaderegnskapet.

§ 7-3 Overføring til poolens naturskadekapital

Ved positiv saldo på oppstillingen for den enkelte skadeårgang skal medlemmet overføre sin andel av saldoen til poolens naturskadekapital.

Overføring skal skje senest to uker etter at medlemmet har mottatt faktura fra poolen, som viser hvilket beløp medlemmets andel av saldoen utgjør og hvordan det fremkommer. Ved forsinket betaling beregnes forsinkelsesrente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling mm.

§ 7-4 Bruk av poolens naturskadekapital

Ved negativ saldo på oppstillingen for den enkelte skadeårgang skal medlemmets andel av den negative saldoen dekkes av poolens naturskadekapital.

Overføring fra poolen av medlemmets tilgodehavende skal skje senest tre uker etter at oppstilling ble sendt medlemmet over hvilket beløp medlemmets andel av den negative saldoen utgjør og hvordan det fremkommer. Ved forsinket betaling beregnes forsinkelsesrente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling mm.

Er poolens naturskadekapital ikke tilstrekkelig til helt eller delvis å dekke den negative saldoen, skal medlemmet selv dekke sin andel av gjenstående saldo.

§ 7-5 Bruk av poolens naturskadekapital – overgangsordning

Har poolens naturskadekapital enten ikke nådd en størrelse på fire milliarder kroner, eller er den i løpet av de første ti årene falt under tre milliarder kroner etter først å ha nådd en størrelse på fire milliarder kroner, gjelder følgende der oppstillingen for den enkelte skadeårgang viser negativ saldo:

Medlemmer som selv har naturskadekapital i sine regnskaper, skal belaste denne med sin andel av den negative saldoen.

Medlemmer som ikke selv har tilstrekkelig naturskadekapital i sine regnskaper, skal få dekket det gjenstående av sin andel av den negative saldoen av poolens naturskadekapital. Reglene i § 7-4 annet ledd om overføring av tilgodehavende fra poolen gjelder tilsvarende.

Er poolens naturskadekapital ikke tilstrekkelig til hel eller delvis dekning av medlemmenes tilgodehavende etter tredje ledd, skal disse medlemmene selv dekke sin andel av gjenstående saldo.

Skal et medlem få rettigheter som omtalt i tredje ledd, må det vise at vilkårene for dette foreligger. I motsatt fall gjelder reglene i annet ledd for dette medlemmet.

Kapittel 8 Fullstendig eller delvis opphør av et medlems virksomhet

§ 8-1 Overføring av brannforsikringsvirksomhet til andre

Overfører et medlem sin virksomhet i brannforsikring til et annet medlem eller til et selskap som ikke tidligere er medlem av poolen, overtar dette det tidligere medlemmets rettigheter og forpliktelser overfor poolen for allerede inntrådte skader. Avsatt skadereserve, jf. § 7-1, og eventuell naturskadekapital hos medlemmet overføres sammen med virksomheten.

§ 8-2 Opphør av et medlems virksomhet

Opphører et medlem med sin brannforsikringsvirksomhet, skal medlemmets eventuelle naturskadekapital overføres til poolen uten vederlag. Det overførte beløpet går inn i poolens naturskadekapital og anvendes på samme måte som resten av denne.

Er medlemmet insolvent, er poolens krav på medlemmets naturskadekapital en etterprioritert fordring.

Kapittel 9 Forholdet til Landbruksdirektoratet mv.

§ 9-1 Kontakten med Landbruksdirektoratet

Daglig leder forestår den løpende kontakten mellom poolen og Landbruksdirektoratet. Partene skal gi hverandre opplysninger som er nødvendige for at den annen part skal kunne utføre sine gjøremål.

Kontaktutvalget mellom poolen og Landbruksdirektoratet består av tre medlemmer fra hver side. Poolens medlemmer oppnevnes av styret. Utvalget skal behandle saker av felles interesse. Utvalget møtes hver fjerde måned, og når en av partene krever det.

§ 9-2 Forholdet til Klagenemnda for naturskadesaker

Poolen skal i sitt arbeid følge avgjørelser truffet av Klagenemnda for naturskadesaker etter naturskadeforsikringsloven § 2 første ledd og § 3 fjerde ledd.

Kapittel 10 Brannforsikring hos andre selskaper enn medlemmene

§ 10-1 Melding om avtale om brannforsikring hos andre enn medlemmene i poolen

Forsikringstaker som tegner eller fornyer brannskadeforsikring i et forsikringsselskap som ikke er medlem av poolen, skal uoppfordret eller etter oppfordring fra poolen, gi poolen opplysninger om:

- a) når avtalen er inngått;
- b) hvilket tidsrom den gjelder for;
- c) hvilket forsikringsselskap avtalen er inngått med;
- d) hva brannskadeforsikringen skal dekke;
- e) brannforsikringssummen;
- f) om forsikringen er tegnet på førsterisikobasis, og i så fall også forsikringsverdien.

§ 10-2 Avgift til poolen

Styret fastsetter en avgift som forsikringstakeren skal betale til poolen.

Avgiften skal tilsvare den premierate av brannforsikringssummen som til enhver tid er fastsatt for naturskadeforsikring etter § 3-1.

Vedtak om fastsetting av avgiften kan påklages til Finanstilsynet, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Innbetaling av avgift gir ikke rett til å kreve erstatning av poolen ved en inntrådt naturskade, og gir heller ikke forsikringsselskapet rett til å utligne skader gjennom poolen.

§ 10-3 Innkreving og plassering av avgiften

Poolen krever inn avgiften og fører kontroll med at avgiften innbetales.

Avgiften plasseres i poolens naturskadekapital og anvendes på samme måte som resten av midlene der.

Kapittel 11 Øvrige bestemmelser

§ 11-1 Ikrafttreden

Forskriften trer i kraft fra 1. januar 2020.

For skadeårgang 2019 og tidligere skadeårganger gjelder likevel ikke forskriften kapittel 7. For disse skadeårgangene gjelder fortsatt forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 tredje og fjerde ledd.

§ 11-2 Opphevelse av forskrifter

Fra den tid forskriften trer i kraft oppheves følgende forskrifter:

1. Forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool, med det unntak som fremgår av § 11-1 annet ledd.
2. Forskrift 25. november 1994 nr. 1026 om fastsetting og innkreving av avgift til Norsk Naturskadepool etter lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring § 4 a.

17 Utkast til ny forskrift om naturskadeforsikring

§ 1 Naturskadeerstatning

Naturskadeerstatning er den erstatning for skade på ting i Norge som sikrede har krav på i henhold til naturskadeforsikringsloven § 1. Fastsetter forsikringsvilkårene som gjelder for forsikringsavtalen mellom et selskap og en forsikringstaker at sikrede ved naturskade også kan kreve dekket husleietap og merkostnader ved opphold utenfor hjemmet, utgjør slike kostnader en del av naturskadeerstatningen. Styret i Norsk Naturskadepool kan bestemme at også andre kostnader for sikrede ved naturskade skal være omfattet av naturskadeerstatningen.

Naturskadeerstatning omfatter ikke utgifter til forebygging, sikring, flytting eller andre tiltak som ikke skyldes direkte skade på forsikret byggverk eller løsøre, jf. likevel naturskadeforsikringsloven § 1 fjerde ledd, jf. tredje ledd. Er forsikret ting skadet eller direkte truet ved utløst naturulykke, dekkes nødvendige redningsutgifter som omhandlet i forsikringsavtaleloven § 4-10 inntil forsikringsverdien.

§ 2 Premie og premieinnkreving

Naturskadepremien skal baseres på samme premierate for alle forsikringstakere, og beregnes ut fra brannforsikringssummen for vedkommende ting. Premien innkreves av

forsikringstakerens eget forsikringsselskap. Premien skal spesifiseres som en egen post i forsikringsbeviset.

§ 3 Forsikringsoppgjør

Ved naturskade foretar selskapet oppgjør med sikrede i henhold til sine egne vilkår for oppgjør av brannskade. Et slikt oppgjør må ikke gi sikrede et dårligere resultat enn det som ville følge av bestemmelsene i naturskadeforsikringsloven § 1.

§ 4 Totaltap

Er en brannforsikret bygning skadet i en naturulykke, og det ikke gis tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge bygningen på skadestedet på grunn av fare for ny naturskade, skal bygningen erstattes som om den var totalskadet. For bolighus og fritidshus gjelder naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd.

§ 5 Definisjon av bolighus og fritidshus

En bygning skal regnes som bolighus eller fritidshus etter naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd med mindre den samlet sett i liten grad har karakter av å være et bolighus eller fritidshus. Ved vurderingen kan det blant annet legges vekt på offentlige godkjenninger og registreringer, bygningens utforming og funksjon, tomtens og strøkets karakter, i hvilken grad bygningen har økonomisk verdi som bolighus eller fritidshus, og bruken av bygningen. Et uthus skal bare dekkes etter naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd annet punktum dersom det samlet sett har karakter av å være uthus til bolighus eller fritidshus.

§ 6 Sikredes egenandel

Sikredes egenandel ved naturskadeerstatning for en enkelt naturskadehendelse utgjør 8.000 kroner.

§ 7 Selskapenes samlede ansvar ved en naturkatastrofe

Forsikringsselskapenes samlede ansvar for naturskadeerstatninger ved en enkelt naturkatastrofe utgjør 16 milliarder kroner.

§ 8 Ikrafttreden

Forskriften trer i kraft fra 1. januar 2020.

§ 9 Opphevelse av andre forskrifter

Fra det tidspunkt forskriften trer i kraft oppheves forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring.

1 [vedlegg resett]]

Vedlegg 1.

En gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring

Utarbeidet for Naturskadeforsikringsutvalget av PwC ved Magne Sem 27. april 2018

1.1 Avgrensning av oppgaven

PricewaterhouseCoopers ved Magne Sem har av Naturskadeforsikringsutvalget fått i oppgave å foreta en gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring. Utvalget har beskrevet oppgaven som følger:

Utvalget har behov for en gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis vedrørende behandlingen av naturskadeforsikring, både avsetninger og kapital, og ønsker på denne bakgrunn en faktabasert beskrivelse av:

Hvordan naturskadeforsikringen behandles/føres regnskapsmessig og hvilken resultateffekt dette får for selskapene.

Spesielt bes det om at det redegjøres for håndteringen av negativ naturskadekapital og håndteringen av egen reassuranse for naturskade (altså reassuranse som selskapene eventuelt har i tillegg til den poolen tegner).

Videre bes det om at redegjørelsen også dekker hvordan avkastning fra naturskadekapitalen føres, samt hvordan administrasjonskostnader håndteres.

Som basis for gjennomgangen har vi innhentet offisielle årsregnskap for utvalgte skadeforsikringsforetak og hatt muntlig dialog med representanter for næringen som jobber med regnskapsføring av naturskadeforsikring i sine selskaper.

1.2 Hvordan naturskadeforsikringen behandles / føres regnskapsmessig og hvilken resultateffekt dette får for selskapene

1.2.1 Presentasjon i regnskapet

Den overordnede presentasjonen av regnskapsposter knyttet til naturskadeforsikringen følger av «Forskrift om årsregnskap for skadeforsikringsforetak» av 18. desember 2015 (årsregnskapsforskriften). Det fremgår der av § 4-5 linje 8.1.3 at «Avsetning til naturskadekapital» er klassifisert under opptjent egenkapital. Denne avsetningen inneholder akkumulert overskudd på naturskadeforsikringen. Den tidligere årsregnskapsforskriften for forsikring (forskrift av 16. desember 1998 nr 1241 om årsregnskap for forsikringsselskaper) ble endret 4. april 2008 som et ledd i tilpasningen av årsregnskapsforskriften til IFRS. Ved denne endringen ble naturskadekapitalen omklassifisert fra gjeld til egenkapital. Bakgrunnen for endringen var at regulerende myndigheter var av den oppfatning at naturskadekapitalen ikke tilfredsstiller kriteriene for klassifikasjon som gjeld under IFRS.

Skyldige naturskadeerstatninger for påløpte naturskader inngår i erstatningsavsetningen i årsregnskapet for et skadeforsikringsforetak (jf årsregnskapsforskriftens § 4-5 linje 10.3 «Brutto erstatningsavsetning»). I resultatregnskapet føres naturskadeerstatninger løpende som ordinære erstatningskostnader (jf årsregnskapsforskriftens § 4-4 linje 3.1 «Brutto erstatningskostnader»). Anvendelse av eller avsetning til naturskadekapitalen er en egenkapitaldisponering og påvirker derfor ikke erstatningskostnadene eller erstatningsavsetningen knyttet til naturskader.

Premieinntekter knyttet til naturskadeforsikringen inngår i regnskapslinjen premieinntekter sammen med alle andre premieinntekter skadeforsikringsforetaket mottar for sine forsikringsprodukter (jf. Årsregnskapsforskriftens § 4-4 linje 1). Fordringer forsikringsselskapet har på sine kunder knyttet til naturskadeforsikringen inngår i fordringer på forsikringstakere på samme måte som andre fordringer skadeforsikringsforetaket har på sine forsikringskunder (jf årsregnskapsforskriftens § 4-5 linje 4.1.1).

1.2.2 Negativ naturskadekapital

Naturskadekapitalen er definert i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 fjerde ledd. Der står det:

«Overstiger den opptjente premie selskapets relative andel av erstatningsutbetalingene som skjer via NP og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen avsettes som særskilt naturskadekapital i selskapet. Naturskadekapitalen tilhører selskapet og skal utelukkende anvendes til dekning av fremtidige naturskader.»

Forskriftens ordlyd er klar på at det er et overskudd i naturskadeordningen som danner grunnlag for avsetning til naturskadekapital. Forskriftens ordlyd i § 11 gir ikke grunnlag for å balanseføre såkalt negativ naturskadekapital. Et underskudd i naturskadeordningen, som er det som skal til for å få en såkalt negativ naturskadekapital, bør derfor behandles som underskudd generelt og isolert sett redusere opptjent egenkapital. Siden forsikringsårgangene avvikles løpende og avregningen mellom selskapene baserer seg på de enkelte premieår gir heller ikke et akkumulert underskudd noen rettighet i naturskadepoolen. En presentasjon av en negativ naturskadekapital i årsregnskapet er i beste fall en måte å få fram at skadeforsikringsforetaket over tid har hatt et underskudd på naturskadeordningen. Det er nyere skadeforsikringsforetak som har vært med i naturskadeordningen i en periode hvor premieraten har vært lav og premien ikke har vært tilstrekkelig til å dekke naturskadeerstatningene i den aktuelle regnskapsperioden som får et akkumulert underskudd over sin deltakerperiode i naturskadeordningen. Dette gjelder for eksempel DNB Forsikring, jf punkt 3.

Et annet spørsmål er om et skadeforsikringsforetak som har et akkumulert underskudd i sin deltakerperiode i naturskadeordningen i ett enkelt år får et overskudd som ikke overstiger det akkumulerte underskuddet, skal sette av til naturskadekapital for overskuddet i ett enkelt år. I et slikt tilfelle er det fortsatt samlet sett over deltakerperioden, et akkumulert underskudd i naturskadeordningen for det aktuelle foretaket. § 11 i forskriften er uklar på om det er det enkelte års overskudd eller akkumulert overskudd som danner grunnlag for å avsette til naturskadekapital. Siden resultatet i ordningen beregnes med utgangspunkt i de enkelte årganger hver for seg og ikke akkumulerte resultater over tid er det naturlig å tenke at det er overskuddet i det enkelte året i naturskadeordningen som danner grunnlag for avsetningen til naturskadekapital. Dette er trolig ikke en løsning som er i samsvar med regnskapspraksis i skadeforsikringsforetakene. Det vi har sett så langt er at naturskadekapital først balanseføres dersom skadeforsikringsforetaket over deltakerperioden har hatt et akkumulert overskudd i naturskadeordningen.

1.2.3 Naturskadekapitalen og skatt

Årsregnskapsforskriften slår i § 3-4 «Utsatt skatt» fast at det ikke skal beregnes utsatt skatt av avsetning til naturskadekapital. Dette er en særnorsk løsning valgt av Finansdepartementet og under IFRS (International Financial Reporting Standards) blir det avsatt til utsatt skatt på avsetningen til naturskadekapital. Dette innebærer i praksis at overskudd på naturskadeordningen har dannet grunnlag for skattemessig fradrag for naturskader som enda ikke har påløpt.

Naturskadekapitalen er øremerket opptjent egenkapital som skal sikre at det er midler til å dekke fremtidige utgifter der naturskade er bakenforliggende skadeårsak. Siden naturskadekapitalen som sådan er et egenkapitalfond er det ingen eiendel eller forpliktelse i regnskapet. Skattereglene har til og med 2017 gitt rett til skattemessig fradrag når naturskadekapitalen bygges opp. Det innebærer at for skattemessige formål er ikke naturskadekapitalen egenkapital, men gjeld. Når naturskadekapitalen blir redusert, slik som i de senere årene, blir endringen inntektsført skattemessig samtidig som de påløpte naturskadeerstatningene føres til fradrag skattemessig. Dette medfører av to separate grunner at naturskadekapitalen representerer en midlertidig forskjell mellom årsregnskapet og skatteregnskapet. Den første er at det er en tidsforskjell; skattemessig og regnskapsmessig får man fradrag på ulikt tidspunkt. Tidsforskjeller er alltid midlertidige

forskjeller. Den andre grunnen er at det er en balansemessig midlertidig forskjell ved at naturskadefondet er en skattemessig gjeld som har en regnskapsmessig verdi på null.

Finansdepartementet sendte i februar 2018 på høring endringer i skattereglene for forsikringsforetak med høringsfrist i mai 2018. I høringen blir det blant annet foreslått at avsetningen til naturskadekapital faller utenfor definisjonen av fradragsberettigede avsetninger i skattelovens § 8-5 (1). Begrunnelsen er at avsetningene ikke er knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser og ikke vil bli inntektsført i takt med at forsikringsforpliktelsene opphører. Samlede avsetninger til naturskadekapitalen ved utløpet av skattleggingsperioden 2017 kan settes av på en egen konto for avsetninger til naturskadefond (og garantiordning) per 1. januar 2018. Kontoen kommer til beskatning senest ved avvikling av virksomheten som gir grunnlag for avsetning til naturskadekapitalen, det vil trolig si ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten.

Dersom høringen på endringer i skattereglene for forsikringsforetak blir vedtatt som foreslått vil ikke disponeringer til naturskadekapitalen fra 2018 være skattemessig fradragsberettiget. Dette innebærer at naturskadekapitalen som er opparbeidet fra 2018, vil være beskattet egenkapital på lik linje med annen opptjent egenkapital og det blir derfor ingen midlertidige forskjeller i resultat eller balanse. Dermed vil det heller ikke beregnes utsatt skatt på naturskadekapital opparbeidet fra 2018.

1.2.4 Oppgjørskostnader/Administrasjonskostnader

Oppgjørsgodtgjørelse til dekning av oppgjørskostnader (jf forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 10 «Oppgjørskostnader»), herunder takstgodtgjørelse som skadeforsikringsforetaket mottar fra naturskadepoolen til dekning av sine kostnader føres som reduksjon i erstatningskostnaden og inngår ikke ved beregningen av naturskadekapitalen. Dette blir derfor en inntekt (erstatningskostnadsreduksjon) for skadeforsikringsforetaket som inngår ved beregningen av årets overskudd og materialiserer seg i beskattet opptjent egenkapital i balansen, og ikke som ubeskattet naturskadekapital. Løpende administrasjonskostnader skadeforsikringsforetaket måtte ha utover det Norsk Naturskadepool dekker må skadeforsikringsforetaket selv dekke.

1.2.5 Skadeforsikringsforetakets egen reassuranse

I noen tilfeller har skadeforsikringsforetak tegnet egen reassuranse på naturskadeforsikring. Denne reassuransen er uavhengig av poolens egen reassuranse. Skadeforsikringsforetaket behandler denne på lik linje med øvrig reassuranse skadeforsikringsforetaket tegner på andre forsikringer. Dette innebærer at brutto erstatningsavsetning balanseføres som en forsikringsforpliktelse (jf årsregnskapsforskriftens § 4-5 linje 10.3 «Brutto erstatningsavsetning»). Reassurandørens andel av forsikringsforpliktelsen balanseføres som en eiendel, som gjenforsikringsandel av brutto erstatningsavsetning (jf årsregnskapsforskriftens § 4-5 linje 3.2 «Gjenforsikringsandel av brutto erstatningsavsetning»). Premie for denne reassuransen innregnes i resultatet under linje 1.2 i resultatregnskapet som «Gjenforsikringsandel av opptjente bruttopremier», jf årsregnskapsforskriftens § 4-4. Skadeforsikringsforetakets egen reassuranse påvirker ikke mellomregningen med naturskadepoolen og dermed heller ikke naturskadekapitalen.

1.2.6 Avkastning fra naturskadekapitalen

Forvaltningen av midler knyttet til naturskadekapitalen inngår i skadeforsikringsforetakets kapitalforvaltning sammen med andre finansielle eiendeler og er ikke øremerket naturskadekapitalen. Avkastningen på naturskadekapitalen påvirker ikke mellomregningen med naturskadepoolen og dermed heller ikke naturskadekapitalen. Avkastningen tilfaller

skadeforsikringsforetaket i sin helhet og resultatføres i det ikke-tekniske regnskapet under linje 8 «Netto inntekter fra investeringer», jf årsregnskapsforskriftens § 4-4) på samme måte som avkastningen for alle andre finansielle eiendeler. Tradisjonelt har ofte avkastningen på midler som kunne henføres til naturskadekapitalen blitt betraktet som en kompensasjon for forvaltningen av naturskadeordningen.

1.3 Naturskadekapitalen i utvalgte skadeforsikringsforetak

I 2011, 2012, 2013 og 2015 var ikke den samlede naturskadepremien tilstrekkelig til å dekke naturskadeerstatningene. Dette innebærer at naturskadekapitalen ble redusert i denne perioden og er illustrert i tabellen under for Gjensidige Forsikring, SpareBank 1 Skadeforsikring, Protector Forsikring og DNB Forsikring.

Premieraten for naturskadeforsikringen fastsettes av naturskadepoolstyret og har siden 1999 variert mellom 0,20 promille og 0,07 promille av brannforsikringssummen og har vært fallende siden 2003. Utviklingen i naturskadekapitalen for Gjensidige Forsikring, SpareBank 1 Skadeforsikring, Protector Forsikring varierer som forventet i tilnærmet likt mønster og reflekterer at den samlede naturskadepremien i 2011, 2012, 2013 og 2015 ikke var tilstrekkelig til å dekke naturskadeerstatningene gjennom at naturskadekapitalen i disse årene ble redusert.

Tabell 1.12 Utviklingen i Naturskadekapitalen

31.12 (tall i MNOK)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gjensidige Forsikring	2 615,7	2 462,8	2 399,2	2 215,5	2 305,2	2 171,0	2 266,2	2 333,4
SpareBank 1 Skadeforsikring	1 054,8	970,8	922,8	813,2	850,9	786,2	831,6	865,6
Protector Forsikring	38,3	31,0	21,2	15,4	16,7	0,2	8,3	22,7
DNB Forsikring	28,8	5,3	-	-	-	-	-	-

DNB Forsikring skiller seg ut ved at de i de årene som er presentert i tabellen kun har balanseført naturskadekapital ved utgangen av 2011. DNB Forsikring er det yngste av de 4 selskapene og ble nyregistrert i foretaksregisteret 1. september 2008. DNB Forsikring har derfor ikke dratt nytte av år hvor premieraten var høyere og naturskadeordningen hadde positivt resultat, for å kunne bygge opp naturskadekapital. I kvartalsrapportene for DNB Forsikring opererer selskapet med en negativ naturskadekapital. Ved årsslutt har de nullstilt naturskadekapitalen for deretter å reversere denne nullstillingen i 1. kvartal og igjen vise negativ naturskadekapital i delårsregnskapet.

Protector Forsikring er det nest yngste av selskapene i tabellen og ble nyregistrert i foretaksregisteret 23. januar 2003. De har gjennom hele perioden tabellen dekker hatt en relativt liten, men positiv naturskadekapital som følge av at de har vært med i ordningen i perioden 2003 til 2010 hvor ordningen hadde positive resultater samtidig som premiesatsen gikk fra 0,20 promille til 0,09 promille i samme periode.

Gjensidige Forsikring og SpareBank 1 Skadeforsikring har drevet virksomhet fra før naturskadeordningen ble etablert og har dermed hatt anledning til å bygge naturskadekapital i hele naturskadeordningens levetid. Årsaken til at relative endringer er forskjellige fra foretak til foretak er at de har forskjellige utgangspunkt i form av opptjent naturskadekapital over tid ved periodens begynnelse og at det kun er overskuddet eller underskuddet for det aktuelle året for foretakets relative andel av ordningen, som henføres til naturskadekapitalen.

1.4 Simuleringer på utvikling i naturskadekapitalen

I vedlagte regneark har vi gjort noen simuleringer for å illustrere regnskapsmessige effekter knyttet til innregning og måling av naturskadeordningen. Regnearket eksemplifiserer 3 scenarier:

- Foretak 1 er et etablert skadeforsikringsforetak som har vært lenge i bransjen
- Foretak 2 er et skadeforsikringsforetak som ble etablert i 2007
- Foretak 3 er et skadeforsikringsforetak som ble etablert i 2011

I regnearket er det lagt inn forutsetninger om vekst og markedsandel, premie i samsvar med aktuelle satser fra Norsk Naturskadepool i de enkelte år, skadeprosenter og skatteprosent. Skadeprosentene er grove estimater på faktiske skadeprosenter for de enkelte år for naturskadeordningen.

Regnearket illustrerer i hovedsak de samme poenger som er utledet for 4 skadeforsikringsforetak ovenfor under punkt 3. Nye skadeforsikringsforetak bygger i liten utstrekning naturskadekapital og har ikke vesentlig naturskadekapital å tære på og må derfor isolert sett bruke annen egenkapital for å dekke underskudd i naturskadeordningen. I eksemplene opereres det i noen tilfeller med negativ naturskadekapital. I praksis presenteres ikke negativ naturskadekapital i årsregnskapet. Underskudd i naturskadeordningen føres mot opptjent egenkapital når det ikke er noen naturskadekapital i balansen fra før.

Som nevnt under punkt 2.3 ovenfor vil dersom høringen på endringer i skattereglene for forsikringsforetak blir vedtatt som foreslått ikke disponeringer til naturskadekapitalen fra 2018 være skattemessig fradragsberettiget. Dette innebærer som nevnt, at naturskadekapitalen som er opparbeidet fra 2018 vil være beskattet egenkapital på lik linje med annen opptjent egenkapital og det blir derfor ingen midlertidige forskjeller i resultat eller balanse. Dermed vil det heller ikke beregnes utsatt skatt på naturskadekapital opparbeidet fra 2018. Dette er ikke simulert i det vedlagte eksempelet.

Figure 14-1.jpg

Figur 1.14 Vedlegg til rapport – En gjennomgang av gjeldende regnskapspraksis for naturskadeforsikring.

2 **[[vedlegg resett]]**

Vedlegg 2.

Notat om endringer i klimafaktorer som kan påvirke risiko for naturskade

På vegne av Norsk klimaservicesenter, Inger Hanssen-Bauer 24.09.2018

Norsk klimaservicesenter (KSS) har som formål å fremskaffe og formidle klimafaglig kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning i Norge. Dette notatet omhandler endringer i klima- og hydrologiske faktorer som vil kunne føre til endret risiko for naturskade. Vi fokuserer på nedbør (inkludert korttidsnedbør), flom, tørke, stormflo og vind, og vi omtaler forventede endringer i klimarelatert skredfare. Der ikke annet er nevnt bygger notatet på rapporten Klima i Norge 2100 – Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning. (Hanssen-Bauer m. fl. 2015), og på Klimaprofiler for fylker. (Hisdal m. fl. 2017). Etter ønske fra utvalget omtaler vi endringer frem mot midten av

århundret der dette er beregnet. Merk at «klimapåslag» kun er beregnet med utgangspunkt i endringer mot slutten av århundret. Klimapåslag er det påslaget man må legge til gjeldende beregnede dimensjonerende verdier for at faren/sannsynligheten for hendelsen ikke skal øke, selv om klimaet endres.

Beregningene nedenfor er gjort for «høye klimagassutslipp» fordi regjeringen i Stortingsmeldingen om Klimatilpasning sier at en for å være «føre var» skal legge til grunn høye alternativer fra de nasjonale klimafremskrivningene når konsekvensene av klimaendringer vurderes. Frem mot midten av århundret er imidlertid forskjellene mellom klimautviklingen under middels og høye utslippsscenarioer relativ små.

Nedbør: I gjennomsnitt over Norge beregnes under høye utslipp en økning i årsmiddelnedbør på ca. 10 % fra perioden 1971–2000 til 2031–2060. Økningen i hvor mye nedbør som kan falle over kortere tidsrom beregnes å bli langt større. For punktnedbør med 200 års returverdi beregnes en økning på ca. 30 % på døgnverdier og 50 % på timesverdier frem mot slutten av århundret (Climatic changes in short duration extreme precipitation and rapid onset flooding – implications for design values., Sorteberg m.fl. 2018). Uten klimatilpasning vil dette gi økt risiko for overvann. I de fylkesvise klimaprofilene anbefales et klimapåslag på 40 % for varigheter opp til 3 timer (gjelder for tiltak med levetid frem mot slutten av århundret).

Flom: Generelt beregnes regnflommer å bli flere og større, mens snøsmelteflommer blir færre og mindre, og inntreffer tidligere på året. Frem mot midten av århundret beregnes flom med 200 års returverdi å øke med inntil ca. 30 % i vassdrag som domineres av regnflom, mens den forventes å avta der den dominerende flommen er en smeltevannsflom. I de fylkesvise klimaprofilene anbefales et klimapåslag på 20 % for de fleste vassdrag der regnflom dominerer, mens 40 % påslag anbefales i enkelte vassdrag på Vestlandet og i Nordland, og i små nedbørfelt som reagerer raskt på kraftig regn, og i tettbygde strøk. Dette er konsistent med anbefalt påslag i korttidsnedbør frem mot slutten av århundret. Flom forårsaket av isganger vil forekomme hyppigere vinterstid, og høyere opp i vassdragene enn nå.

Tørke: Selv om årsnedbøren beregnes å øke over hele landet, er det området i sør og sørøst der sommernedbøren beregnes å endres lite eller til og med avta. I tillegg vil fordampningen øke over hele landet, og mer konsentrert nedbør kan bety lengre regnfrie perioder. Totalt sett vil dette gi økt sannsynlighet for sommertørke, og påfølgende økt fare for skogbrann/lyngbrann. Denne økte risikoen for skogbrann er ikke kvantifisert.

Stormflo: Havnivåstigningen i Norge kompenseres i varierende grad av landheving, og det er derfor nokså store lokale forskjeller i beregnede stormflonivåer i fremtiden. Beregnet endring i dimensjonerende stormflonivå frem mot slutten av århundret finnes i veiledningen «Havnivåstigning og stormflo».⁹⁵ Anbefalt påslag for forskjellige kommuner varierer fra ca. 50 til 80 cm.

Vind: Det beregnes kun små endringer både i middelvind og i store vindhastigheter. Klimamodellene har svakheter som gjør disse resultatene særlig usikre.

Skred: Skredfaren er sterkt knyttet til lokale terrengforhold, men været er en av de viktigste utløsningsfaktorene for skred. I bratt terreng vil klimautviklingen kunne gi økt hyppighet av skred som er knyttet til regnskyll/flom og snøfall. Det er derfor grunn til økt aktsomhet mot skred, og kartlegging av skredfare er svært viktig.

⁹⁵<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/havnivastigning-og-stormflo.pdf>

- a) *Snøskred* (løssnøskred, flakskred): Med et varmere og våtere klima vil det oftere falle regn på et snødekket underlag. Dette kan på kort sikt føre til økt skredfare. Det er likevel ikke grunn til å tro at det vil bli økt hyppighet eller størrelse på de store, sjeldne snøskredene. På lengre sikt vil snømengdene flere steder bli så redusert at faren for snøskred vil avta.
- b) *Store fjellskred* er hovedsakelig forårsaket av langsiktige, geologiske prosesser. Det er foreløpig lite grunnlag for å si at klimautviklingen fører til økt hyppighet av eller størrelse på store fjellskred.
- c) *Steinsprang og steinskred* påvirkes av frost- og rotsprengning, og utløses ofte av økt vanntrykk i sprekkssystemer i forbindelse med intens nedbør. Hyppigere episoder med kraftig nedbør vil kunne øke hyppigheten av disse skredtypene, men hovedsakelig på mindre steinspranghendelser.
- d) *Jordskred, flomskred og sørpeskred*: Det er særlig grunn til økt aktsomhet mot disse skredtypene, da de kan bli både vanligere og mer skadelige. Sørpeskred som har høyt vanninnhold og kan gå i svært slakt terreng, vil i enkelte tilfeller kunne rekke utenfor aktsomhetsområdene som i dag er markert på nasjonale aktsomhetskart.
- e) *Kvikkleireskred*: De fleste kvikkleireskred utløses av menneskelig aktivitet, men påvirkes også av erosjon i elver og bekker. Økt erosjon som følge av hyppigere og større flommer kan utløse flere kvikkleireskred.

Oppsummering: I Norge beregnes klimaendringene å føre til økt sannsynlighet særlig for kraftige nedbørepisoder, regnflom og høyere stormflonivåer. Når det gjelder skred, forventes økt sannsynlighet særlig for jordskred, flomskred og sørpeskred.

3 **[[vedlegg resett]]**

Vedlegg 3.

Beregning av solvenskapitalkrav for naturkatastroferisiko

Finanstilsynet, Avdeling for bank- og forsikringstilsyn 20. april 2018¹

3.1 Naturskadepoolen og beregningen av SCR for stormrisiko

For⁹⁶ norske skadeforsikringsforetak som benytter standardformelen, er bidraget til solvenskapitalkravet (SCR) fra naturkatastroferisiko begrenset til stormrisiko. Metoden for beregning av dette bidraget er beskrevet i artikkel 121 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift 21. desember 2015 nr. 1807 om utfyllende regler til Solvens II-forskriften (nedenfor omtalt som Finanstilsynets forskrift).⁹⁷ For å kunne gjennomføre denne beregningen må foretakene ha oversikt

⁹⁶Notatet er tilgjengelig på Finanstilsynets hjemmesider:
finansstilsynet.no/globalassets/rapportering/solvens-ii/scr-for-naturkatastroferisiko.pdf

⁹⁷I dette notatet er alle referanser til nivå 2-bestemmelsene under Solvens II-regelverket (kommisjonsforordningen om Solvens II (Commission Delegated Regulation (EU) 2015/35 av 10. oktober 2015)) gitt ved henvisninger til vedlegget til Finanstilsynets forskrift av 21. desember 2015.

over bl.a. fordelingen av forsikringssummer etter såkalte Cresta-soner⁹⁸ (dvs. fylker i Norge), jf. artikkel 121 nr. 6.

Etter Finanstilsynets vurdering kan det legges til grunn at utlikningsmekanismen i Naturskadepoolen gjelder for all stormrisiko som omfattes av SCR-beregningene. Siden det enkelte foretaks andel av Naturskadepoolens forpliktelser beregnes på grunnlag av forsikringssummene⁹⁹, kan alle foretak benytte samme fordelingsnøkkel ved fordelingen av samlede forsikringssummer på Cresta-soner. Videre legges det til grunn at Naturskadepoolen har tilstrekkelig detaljert informasjon til å utarbeide en slik fordelingsnøkkel. Det vises i denne sammenheng til vedlegg 1, der det gis en oversikt over samlede brannforsikringssummer fordelt etter Cresta-soner for årene 2015 til 2017 samt en prognose for fylkesfordelte forsikringssummer i 2018.

I forbindelse med beregningen av SCR for stormrisiko skal også følgende forhold presiseres:

- (1) SCR-beregningene er generelt fremoverskuende (tidshorisonten er 12 måneder), dvs. at det må utarbeides prognoser for den samlede forsikringssummen for alle foretak som er medlemmer av Naturskadepoolen (sett under ett) og fordelingen av den samlede summen mellom Cresta-soner.
- (2) Videre må det enkelte foretak utarbeide en prognose for foretakets samlede forsikringssum og dermed også for dets andel i Naturskadepoolen.
- (3) For nye medlemmer av Naturskadepoolen må det spesielt utarbeides en realistisk prognose for medlemmets andel i Naturskadepoolen det første året.

Når det gjelder prognosen for samlet forsikringssum som det vises til i punkt (1), legges det til grunn at denne utarbeides av Naturskadepoolen f.eks. med utgangspunkt i det foreliggende erfaringsmaterialet kombinert med de største aktørenes vurderinger av og/eller prognoser for utviklingen av byggekostnader mv. Videre legges det til grunn at det generelt vil være beskjedne endringer fra et år til det neste i fordelingen av den samlede forsikringssummen mellom Cresta-soner, slik at siste tilgjengelige informasjon om denne fordelingen kan benyttes som en «proxy» for fordelingen i det kommende året. I vedlegg 1 blir det skissert hvordan prognosen utarbeides i praksis.

I utgangspunktet vil det antakelig være en utfordring å oppnå fullt samsvar mellom summen av de enkelte foretakenes prognoser for neste års forsikringssum, jf. punkt (2), og prognosen for neste års samlede forsikringssum som utarbeides for Naturskadepoolen sett under ett, jf. punkt (1).

Imidlertid vil det generelt være kun mindre justeringer fra ett år til det neste i det enkelte medlems andel i Naturskadepoolen, noe det kan dras nytte av ved utarbeidingen av de foretaksspesifikke prognosene. Videre forutsettes det at foretakenes prognoser på markedsandeler for det kommende året vil bli sammenliknet med markedsandelene som foretakene faktisk oppnår. Denne sammenlikningen forutsettes gjennomført hvert år.

Punkt (3) vil antakelig være det mest utfordrende, men nye medlemmer av Naturskadepoolen må uansett utarbeide slike prognoser. Arbeidet med disse prognosene kan med fordel utføres i regi av eller med bistand fra Naturskadepoolen. Generelt vil likevel nye medlemmers andel i Naturskadepoolen være meget beskjeden slik at disse ikke i vesentlig grad vil påvirke de øvrige forholdstall og størrelser som skal beregnes (herunder fordelingen av forsikringssummer mellom

⁹⁸For nærmere opplysninger om Cresta (Catastrophe Risk Evaluating and Standardizing Target Accumulations), jf. nettstedet <https://www.cresta.org/>.

⁹⁹Naturskadepremien beregnes som en gitt prosentsats (promillesats) av forsikringssummen. Premieraten fastsettes normalt for ett år av gangen. Det differensieres ikke mellom grupper av forsikringstakere.

Cresta-soner og de øvrige medlemmenes markedsandeler). I de fleste tilfeller vil antakelig denne påvirkningen kunne neglisjeres.

Etter Finanstilsynets vurdering kan foretakene som er medlemmer av Naturskadepoolen benytte flere forenklinger i forbindelse med beregningen av SCR for stormrisiko (og hensyntatt at utlikningsmekanismen i Naturskadepoolen gjelder for all stormrisiko).

Det vises i denne sammenheng til scenarioene A og B som er beskrevet i vedlegget til Finanstilsynets forskrift av 21. desember 2015, jf. vedleggets artikkel 121 nr. 2 til 4 og den detaljerte gjennomgangen i kapittel 2 nedenfor. Scenarioene er utformet slik at de vil kunne behandles på samme måte av alle foretak som er medlemmer av Naturskadepoolen. Dette innebærer bl.a. følgende:

- Bruttotapene i de to scenarioene beregnes først for hele Naturskadepoolen sett under ett, bl.a. med sikte på å avdekke hvilke av tapene som eventuelt vil overstige Naturskadepoolens egenregning og – gitt at egenregningen overstiges – hvilke av lagene i gjenforsikringsprogrammet som rammes og hvilke gjeninnsettelsespremier dette i tilfelle genererer. Hvordan beregnede bruttotap, risikoreduserende effekter av gjenforsikringsprogrammer og forventede gjeninnsettelsespremier skal presenteres, fremgår av skjemaene S.27.01.01 (foretak) og S.27.01.04 (grupper) i den kvantitative Solvens II-rapporteringen. Det vises i denne sammenheng til den tekniske standarden for foretakenes (og gruppenes) kvantitative Solvens II-rapportering til tilsynsmyndighetene datert 2. desember 2015 (Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2450), senere endringsstandarder samt den siste konsoliderte rapporteringsstandarden.¹⁰⁰ Videre vises det til Finanstilsynets veiledning for årsrapporteringen under Solvens II og oversettelsen av rapporteringsskjemaene.¹⁰¹
- Deretter kan det enkelte medlem i Naturskadepoolen gjennomføre beregningene relatert til de to scenarioene ved å benytte beregnet bruttotap for hele Naturskadepoolen sett under ett i kombinasjon med medlemmets andel i poolen.

I kapittel 2 nedenfor redegjøres det nærmere for hvordan beregningene av hhv. bruttotap og netto solvenskapitalkrav relatert til stormrisiko kan gjennomføres for Naturskadepoolen sett under ett. Det følger av redegjørelsen at disse beregningene kan gjennomføres på tilsvarende måte for det enkelte medlem ved å multiplisere de relevante størrelser med foretakets andel i Naturskadepoolen.

Enkelte av skadeforsikringsforetakene gjenforsikrer naturskaderisiko utover dekningen som følger av medlemskapet i Naturskadepoolen, noe disse foretakene også må hensynta ved beregningen av netto solvenskapitalkrav for stormrisiko. Beregningene av den risikoreduserende effekten av slike tilleggsdekninger omfattes ikke av drøftingen i det foreliggende notatet.

¹⁰⁰I den siste konsoliderte rapporteringsstandarden datert 15. desember 2017 er de aktuelle skjemaer og veiledninger til utfyllingen av disse er gjengitt på sidene 300-307 og sidene 810-819 (hhv. skjemaer og veiledninger for solorapporteringen) samt sidene 345-352 og sidene 1224-1233 (hhv. skjemaer og veiledninger for grupperapporteringen).

¹⁰¹«Solvens II-rapportering – Veiledning for årsrapporteringen», side 60ff. (Siste versjon datert 4. april 2018.)

3.2 Beregningen av kapitalkrav for stormrisiko

3.2.1 Innledning

Bestemmelsene om beregning av kapitalkrav for naturkatastroferisikoer er gitt ved artikkel 120 til 127 samt vedleggene V til VIII i vedlegget til Finanstilsynets forskrift. Det fremgår av disse bestemmelsene at det kun er undermodulen for stormrisiko som er relevant for forsikrede objekter i Norge.

Hvis det legges til grunn at alle forsikrede objekter som er eksponert for stormrisiko, også omfattes av utlikningsmekanismen i Naturskadepoolen, kan beregningen av (det partielle) kapitalkravet for stormrisiko forenkles vesentlig:

- (1) Siden det ikke foreligger noen geografisk differensiering av naturskadepremiene mv., kan alle medlemmene av Naturskadepoolen benytte den samme relative fordelingen av forsikringssummer mellom Cresta-soner, jf. oversiktene gitt i vedlegg 1.
- (2) Videre kan det fastsettes et felles beregningsgrunnlag for samlet bruttotap relatert til stormskader for alle medlemmene av Naturskadepoolen, jf. redegjørelsen som er gitt nedenfor. Det enkelte medlems bruttotap kan deretter fastsettes som produktet av dette beregningsgrunnlaget, risikofaktoren for stormrisiko (i Norge) og medlemmets andel i Naturskadepoolen.
- (3) Det legges dessuten til grunn at medlemmenes andel i Naturskadepoolen kan benyttes i forbindelse med fordelingen av de samlede gjeninnsettelsespremier som påløper etter inntreffelse av hver av hendelsene som det vises til i artikkel 121 nr. 2 til 4 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift.

En problemstilling som ikke omfattes av disse forenklingene, gjelder hvordan det skal tas høyde for eventuelle gjenforsikringsdekninger som det enkelte medlem av Naturskadepoolen måtte ha utover Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram. Problemstillingen blir heller ikke behandlet i dette kapitlet.

3.2.2 Metoden for beregning av kapitalkrav stormrisiko

Nedenfor blir det først redegjort for hvordan beregningsgrunnlaget for det samlede bruttotapet kan utledes for Naturskadepoolen sett under ett, jf. punkt (2) i innledningskapitlet. Deretter vises det hvordan dette beregningsgrunnlaget kan anvendes av det enkelte medlem i Naturskadepoolen.¹⁰²

I første omgang antas det som nevnt at bruttotapet relatert til stormskader kan beregnes for alle medlemmene i Naturskadepoolen sett under ett. Dette gir følgende bruttotap, jf. artikkel 121 nr. 5 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift:

$$L_S = Q_S \times (\sum_{i,j} Corr_{S,i,j} \times WSI_{S,i} \times WSI_{S,j})^{1/2} \quad (1)$$

der

¹⁰²Notasjonen som anvendes i dette vedlegget, avviker noe fra notasjonen som anvendes i artikkel 121 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift.

L_S betegner bruttotapet relatert til stormskader for hele Naturskadepoolen.

Q_S betegner faktoren for stormrisiko gitt ved vedlegg V i vedlegget til Finanstilsynets forskrift.

$Corr_{S,i,j}$ betegner koeffisienten for korrelasjon mellom stormrisikoer i hhv. Cresta-sone nr. i og Cresta-sone nr. j i Norge. Disse koeffisientene er fastsatt i vedlegg XXII i vedlegget til Finanstilsynets forskrift.

$WSI_{S,i}$ betegner samlet vektet forsikringssum for stormrisiko i Cresta-sone nr. i .

Videre skal samlet vektet forsikringssum for stormrisiko i Cresta-sone nr. i beregnes på følgende måte, jf. artikkel 121 nr. 6 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift:

$$WSI_{S,i} = W_{S,i} \times SI_{S,i} \quad (2)$$

der

$W_{S,i}$ betegner risikovekten for stormrisiko i Cresta-sone nr. i . Risikovektene for Cresta-soner (i Norge) er fastsatt i vedlegg X i vedlegget til Finanstilsynets forskrift.

$SI_{S,i}$ betegner samlet forsikringssum for stormrisiko i Cresta-sone nr. i .

Ved å ta høyde for utlikningsmekanismen i Naturskadepoolen, kan den samlede forsikringssummen for stormrisiko i Cresta-sone nr. i beregnes som følger:

$$SI_{S,i} = CS_{S,i} \times SI_S \quad (3)$$

der

$CS_{S,i}$ betegner Cresta-sone nr. i s andel av samlet forsikringssum for stormrisiko for alle Cresta-soner sett under ett (dvs. for hele Norge).

SI_S betegner samlet forsikringssum for stormrisiko for alle Cresta-soner sett under ett (dvs. for hele Norge).

Innsetting av uttrykket på høyre side av (3) i (2) gir dermed følgende forenklede uttrykk for samlet vektet forsikringssum for stormrisiko i Cresta-sone nr. i :

$$WSI_{S,i} = CS_{S,i} \times W_{S,i} \times SI_S \quad (4)$$

De relative andelene $CS_{S,i}$ samt risikovektene $W_{S,i}$ er felles for alle medlemmene av Naturskadepoolen. Følgelig kan forenklingen gitt ved (4) også anvendes av det enkelte medlem av Naturskadepoolen. For medlem nr. k gir dette

$$WSI_{S,i,k} = CS_{S,i} \times W_{S,i} \times SI_{S,k} \quad (5)$$

der

$WSI_{S,i,k}$ betegner samlet vektet forsikringssum for stormrisiko i Cresta-sone nr. i for medlem nr. k .

$SI_{S,i}$ betegner samlet forsikringssum for stormrisiko i Cresta-sone nr. i for medlem nr. k .

Hvis medlem nr. k antas å ha en andel A_k i Naturskadepoolen, kan (5) skrives på følgende måte:

$$WSI_{S,i,k} = A_k \times CS_{S,i} \times W_{S,i} \times SI_S \quad (6)$$

Innsetting av uttrykket på høyre side av (6) i (1) gir dermed følgende uttrykk for bruttotapet relatert til stormskader for medlem nr. k , idet det også tas hensyn til (4):

$$L_{S,k} = Q_S \times (\sum_{i,j} Corr_{S,i,j} \times A_k \times CS_{S,i} \times W_{S,i} \times SI_S \times A_k \times CS_{S,j} \times W_{S,j} \times SI_S)^{1/2} \quad (7.1)$$

$$= A_k \times Q_S \times (\sum_{i,j} Corr_{S,i,j} \times CS_{S,i} \times W_{S,i} \times SI_S \times CS_{S,j} \times W_{S,j} \times SI_S)^{1/2} \quad (7.2)$$

$$= A_k \times Q_S \times (\sum_{i,j} Corr_{S,i,j} \times WSI_{S,i} \times WSI_{S,j})^{1/2} \quad (7.3)$$

$$= A_k \times L_S \quad (7.4)$$

For medlem nr. k er med andre ord bruttotapet relatert til stormskader lik produktet av bruttotapet relatert til stormskader for Naturskadepoolen sett under ett og selskapets andel i Naturskadepoolen.

Det fremgår av artikkel 121 nr. 2 til 4 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift at kapitalkravet for stormrisiko skal beregnes med utgangspunkt i følgende scenarioer:

Scenario A:

Et umiddelbart tap som utgjør 80 prosent av det beregnede bruttotapet (L_S eller $L_{S,k}$), jf. ovenfor, etterfulgt av et tap som utgjør 40 prosent av det beregnede bruttotapet.

Scenario B:

Et umiddelbart tap som utgjør 100 prosent av det beregnede bruttotapet (L_S eller $L_{S,k}$), jf. ovenfor, etterfulgt av et tap som utgjør 20 prosent av det beregnede bruttotapet.

I beregningen relatert til de to scenarioene skal det i første omgang ikke tas høyde for beløp som kan innkreves i henhold til Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram. En konsekvens av dette er at de to scenarioene leder til samme partielle brutto solvenskapitalkrav for stormrisiko. For Naturskadepoolen sett under ett kan dette illustreres som følger:

$$(SCR_{S,Gross})^A = 0,8 \times L_S + 0,4 \times L_S = 1,2 \times L_S \quad (8)$$

og

$$(SCR_{S,Gross})^B = 1,0 \times L_S + 0,2 \times L_S = 1,2 \times L_S \quad (9)$$

der $(SCR_{S,Gross})^A$ og $(SCR_{S,Gross})^B$ representerer partielle brutto solvenskapitalkrav for stormrisiko under hhv. scenario A og scenario B.

For Naturskadepoolen sett under ett er videre partielt netto solvenskapitalkrav under de to scenarioene gitt ved hhv.

$$(SCR_{S,Net})^A = (SCR_{S,Gross})^A - (RM_S)^A \quad (10)$$

og

$$(SCR_{S,Net})^B = (SCR_{S,Gross})^B - (RM_S)^B \quad (11)$$

der $(RM_S)^A$ og $(RM_S)^B$ representerer den samlede risikoreduserende effekten av Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram. Generelt vil beløpene som kan innkreves i henhold til Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram, være forskjellig i de to scenarioene, dvs. at

$$(RM_S)^A \neq (RM_S)^B \quad (12)$$

Beregningene gitt ved (8) til (11) samt ulikheten gitt ved (12) gjelder tilsvarende for det enkelte medlem av Naturskadepoolen. (Alle størrelser skal multipliseres med medlemmets andel i poolen.)

3.2.3 Beregningen av bruttotapet for stormrisiko

I beregningene som oppsummeres nedenfor, benyttes verdien på faktoren for stormrisiko (Q_S) for Norge som er oppgitt i vedlegg V i vedlegget til Finanstilsynets forskrift (0,08 prosent).

Videre benyttes risikovektene for de enkelte Cresta-sonene ($W_{S,i}$ -ene) gitt ved tabell 2.1 (se neste side), jf. også vedlegg X i vedlegget til Finanstilsynets forskrift.

I tillegg benyttes følgende størrelser i beregningene:

- De samlede brannforsikringssummer og fordelingen av disse mellom Cresta-soner, jf. fordelingen mellom Cresta-soner som er rapportert i tabellene V1.1 til V1.4 (for årene 2015–2018) og de samlede brannforsikringssummer som er rapportert i tabell V1.5 i vedlegg 1.
- Korrelasjonsmatrisen for stormrisiko som angir korrelasjonen mellom de ulike Cresta-soner hva angår denne formen for risiko, jf. tabell 2.7 nedenfor.

Tabell 3.13 Risikovekter pr. Cresta-sone. (Tabell 2.1)

Nr.	Cresta-sone	$W_{S,i}$		Nr.	Cresta-sone	$W_{S,i}$
1	Østfold	1,4		11	Rogaland	2,8
2	Akershus	0,7		12	Hordaland	2,6
3	Oslo	0,5		–	Benyttes ikke	–
4	Hedmark	0,8		14	Sogn og Fjordane	3,6

5	Oppland	1,2		15	Møre og Romsdal	2,9
6	Buskerud	0,8		16	Sør-Trøndelag	1,4
7	Vestfold	1,0		17	Nord-Trøndelag	1,7
8	Telemark	0,9		18	Nordland	1,3
9	Aust-Agder	1,0		19	Troms	0,7
10	Vest-Agder	1,5		20	Finnmark	0,2

I tabell 2.2 gis en oversikt over de samlede brannforsikringssummer og det beregnede bruttotapet for stormrisiko for årene 2013–2018, der beløpene for 2018 er prognoser, jf. tabell V1.4 og de utfyllende kommentarene i vedlegg 1. Beløpene gjelder Naturskadepoolen sett under ett.

Tabell 3.14 Samlede brannforsikringssummer og beregnet bruttotap for stormrisiko. Nominelle beløp (MNOK) og prosentvis endring fra foregående år. (Tabell 2.2)

År	<i>SI_s</i>	Endring	<i>LS</i>	Endring
2013	14 835 423	–	12 104	–
2014	15 534 327	4,7 pst	12 702	4,9 pst
2015	16 462 792	6,0 pst	13 461	6,0 pst
2016	17 641 034	7,2 pst	14 518	7,9 pst
2017	18 863 256	6,9 pst	15 643	7,7 pst
2018	20 044 901	6,3 pst	16 623	6,3 pst

Det fremgår av tabellen at det for de fem siste år er relativt beskjedne forskjeller mellom endringene fra år til år i hhv. de samlede brannforsikringssummer og det beregnede bruttotapet for stormrisiko. Forskjellene skyldes en kombinasjon av følgende forhold:

- Endringene fra år til år i fordelingen av forsikringssummer mellom Cresta-soner. Generelt er disse endringene relativt beskjedne.
- Forskjellene mellom Cresta-sonenes risikovekter, jf. tabell 2.1.
- Effekter relatert til korrelasjonsmatrisen.

Også for perioden 2013–2018 sett under ett blir forskjellen beskjeden, idet de samlede brannforsikringssummer har økt med 35,1 prosent mens det beregnede bruttotapet for stormrisiko har økt med 37,3 prosent.

Av tabellen fremgår for øvrig at det beregnede bruttotapet for årene 2014 til 2017 for Naturskadepoolen sett under ett er større enn Naturskadepoolens samlede kapasitet pr. hendelse for disse årene (MNOK 12 500).¹⁰³ Med virkning fra 1. januar 2018 har Naturskadepoolens samlede kapasitet pr. hendelse blitt oppjustert til MNOK 16 000.¹⁰⁴ Dette er MNOK 623 (3 ¾ prosent) lavere enn det beregnede bruttotapet for 2018.

For det enkelte foretak kan beregnet bruttotap for stormrisiko settes lik produktet av samlet bruttotap for stormrisiko (jf. kolonnen med overskrift L_S i tabell 2.2) og foretakets andel i Naturskadepoolen.

3.2.4 Beregning av partielt kapitalkrav for stormrisiko i 2017 og 2018

I dette avsnittet oppsummeres beregningene av det partielle kapitalkravet for stormrisiko for årene 2017 og 2018. Beregningen for 2017 er tatt med bl.a. for å illustrere hvor mye det partielle kapitalkravet for stormrisiko kan endres fra ett år til det neste.

Innledningsvis skal det nevnes at beregningsresultatene for 2017 avviker marginalt fra dem som ble presentert i vedlegg 2 til Finanstilsynets notat «Håndteringen av Naturskadepoolen og andre poolordninger under Solvens II» datert 31. mai 2017. Dette skyldes at den prosentvise fordelingen av forsikringssummer mellom Cresta-soner (fylker) har blitt oppdatert. Videre påvirkes beregningen av det partielle kapitalkravet for 2018 i stor grad av at Naturskadepoolens kapasitet og gjenforsikringsprogram har blitt vesentlig endret (utvidet) fra 2017 til 2018.

3.2.4.1 Partielt kapitalkrav for stormrisiko i 2017

I beregningen av det partielle kapitalkravet for stormrisiko i 2017 tas det utgangspunkt i status pr. 31. desember 2016. Av opplysningene gitt i tabell 2.2 fremgår det at beregningene skal baseres på et beregnet bruttotap for stormrisiko på MNOK 15 643.

Tapene relatert til de to hendelsene som omfattes av scenario A og scenario B (jf. avsnitt 2.2) blir dermed som vist i tabell 2.3.

Tabell 3.15 Beregnede tap pr. hendelse under scenario A og B i 2017. Beløp i MNOK. (Tabell 2.3)

	Scenario A	Scenario B
Første hendelse	12 515	15 643
Andre hendelse	6 257	3 129
Sum ($SCR_{S,Gross}$)	18 772	18 772

For å kunne beregne partielt netto kapitalkrav for stormrisiko må det også tas høyde for effekten av Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram for det aktuelle år, dvs. for 2017 i dette tilfellet. Hovedtrekkene ved gjenforsikringsprogrammet for 2017 kan oppsummeres som følger:

- Egenregningen pr. hendelse utgjør MNOK 1 500.

¹⁰³Den samlede kapasiteten ble oppjustert til 12,5 mrd. kroner i 2006.

¹⁰⁴Jf. forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring, der § 2 lyder som følger: «Forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe begrenses til 16 milliarder kroner.»

- Gjenforsikringsdekningen består av to lag. Det første laget går fra MNOK 1 500 til MNOK 4 000, mens det andre laget går fra MNOK 4 000 til MNOK 12 500. Naturskadepoolens samlede kapasitet (inkl. egenregningen) er således MNOK 12 500 pr. hendelse.
- Gjeninnsettelsespremien etter første hendelse er lik den opprinnelige premien for gjenforsikringsdekningen, dvs. (inntil) MNOK 97,5 for første lag (3,9 prosent av anvendt kapasitet) og (inntil) MNOK 112,9 for andre lag (1,33 prosent av anvendt kapasitet).
- Det legges til grunn at gjeninnsettelsespremien etter andre hendelse er den samme som etter første hendelse, jf. imidlertid drøftingen av artikkel 126 i vedlegget til Finanstilsynets forskrift i avsnitt 2.5 nedenfor.
- Et eventuelt beregnet tap utover Naturskadepoolens kapasitet pr. hendelse dekkes av Naturskadepoolens medlemmer, dvs. i praksis som en økt egenregning. Det vises imidlertid til drøftingen av § 2 i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring i avsnitt 2.5 nedenfor.

Med utgangspunkt i disse egenskapene ved Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram for 2017 beregnes et partielt netto kapitalkrav for de to scenarioene som vist i tabell 2.4.

Tabell 3.16 Beregnet netto solvenskapitalkrav under scenario A og B i 2017. Beløp i MNOK. (Tabell 2.4)

	Scenario A	Scenario B
<i>Første hendelse:</i>		
– Egenregning	1 500	1 500
– Beregnet tap utover poolens kapasitet	15	3 143
– Gjeninnsettelsespremier	210	210
<i>Andre hendelse:</i>		
– Egenregning	1 500	1 500
– Gjeninnsettelsespremier	128	64
Sum ($SCR_{S,Net}$)	3 353	6 417
Gjenforsikringsprogrammets risikoreduserende effekt (RM_S)	15 419	12 355

Det fremgår av tabell 2.4 at scenario B innebærer et partielt netto kapitalkrav som er hele MNOK 3 064 (91,4 prosent) høyere enn kapitalkravet i scenario A. Denne forskjellen skyldes i all hovedsak at første hendelse i scenario B medfører et bruttotap som går betydelig utover Naturskadepoolens kapasitet (pr. hendelse) i 2017.

3.2.4.2 Partielt kapitalkrav for stormrisiko i 2018

I beregningen av det partielle kapitalkravet for stormrisiko i 2018 skal det tas utgangspunkt i status pr. 31. desember 2017. Det følger av tabell 2.2 at beregningene skal baseres på et beregnet bruttotap for stormrisiko på MNOK 16 623.

Tapene relatert til de to hendelsene som utgjør scenario A og scenario B (jf. avsnitt 2.2), blir dermed som vist i tabell 2.5.

Tabell 3.17 Beregnede tap pr. hendelse under scenario A og B i 2018. Beløp i MNOK. (Tabell 2.5)

	Scenario A	Scenario B
--	------------	------------

Første hendelse	13 299	16 623
Andre hendelse	6 649	3 325
Sum ($SCR_{S,Gross}$)	19 948	19 948

Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram for 2018 er endret i forhold til programmet fra 2017. Bl.a. er den samlede kapasiteten økt fra MNOK 12 500 til MNOK 16 000, jf. kommentarene til tabell 2.2 foran. Hovedtrekkene ved programmet er som følger:

- Egenregningen pr. hendelse utgjør MNOK 1 500.
- Gjenforsikringsdekningen består av to lag. Det første laget går fra MNOK 1 500 til MNOK 3 500, mens det andre laget går fra MNOK 3 500 til MNOK 16 000. Naturskadepoolens samlede kapasitet (inkl. egenregningen) blir følgelig MNOK 16 000 pr. hendelse.
- Gjeninnsettelsespremien etter første hendelse er lik den opprinnelige premien for gjenforsikringsdekningen, dvs. (inntil) MNOK 87 for første lag (4,35 prosent av anvendt kapasitet) og (inntil) MNOK 151 for andre lag (1,21 prosent av anvendt kapasitet).

På tilsvarende måte som i beregningene for 2017 legges det til grunn at gjeninnsettelsespremien etter andre hendelse er den samme som etter første hendelse. Videre forutsettes det at et eventuelt beregnet tap utover Naturskadepoolens kapasitet pr. hendelse dekkes av Naturskadepoolens medlemmer, dvs. i praksis som en økt egenregning.

Netto partielt kapitalkrav i 2018 for de to scenarioene for stormrisiko blir dermed som oppsummert i tabell 2.6 (se neste side).

Det fremgår av tabell 2.6 at scenario B innebærer et partielt netto kapitalkrav som er MNOK 610 (18,3 prosent) høyere enn kapitalkravet i scenario A. Forskjellen skyldes i all hovedsak at første hendelse i scenario B medfører et bruttotap som er MNOK 623 høyere enn Naturskadepoolens kapasitet (pr. hendelse) i 2018.

Forskjellen mellom de to scenarioene er imidlertid betydelig mindre enn ved beregningene for 2017 (se tabell 2.4). Dette skyldes først og fremst den markerte utvidelsen av Naturskadepoolens kapasitet pr. hendelse.

Det er for øvrig verdt å merke seg at det partielle kapitalkravet for scenario A er tilnærmet det samme for 2018 som for 2017. For scenario B er det partielle kapitalkravet for 2018 nesten 40 prosent lavere enn for 2017.

Tabell 3.18 Beregnet netto solvenskapitalkrav under scenario A og B i 2018. Beløp i MNOK. (Tabell 2.6)

	Scenario A	Scenario B
<i>Første hendelse:</i>		
– Egenregning	1 500	1 500
– Beregnet tap utover poolens kapasitet	–	623
– Gjeninnsettelsespremier	205	238
<i>Andre hendelse:</i>		
– Egenregning	1 500	1 500
– Gjeninnsettelsespremier	125	79
Sum ($SCR_{S,Net}$)	3 330	3 940

Gjenforsikringsprogrammets risikoreduserende effekt (RM_S)	16 618	16 008
--	--------	--------

Beregningsresultatene som er oppsummert i tabellene 2.3 til 2.6 kan også benyttes av det enkelte foretak, men slik at alle beløp må multipliseres med foretakets markedsandel i Naturskadepoolen. Videre må det tas høyde for eventuelle foretaksspesifikke gjenforsikringsdekninger i tillegg til Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram.

3.2.5 Noen merknader til forutsetningene for de partielle kapitalkravsberegningene

Naturskadepoolens gjenforsikringsprogram (gjenforsikringsavtaler) omfatter bare en gjeninnsettelse. Dette innebærer at i tilfeller der det inntreffer to katastrofehendelser som angitt i scenarioene A og B, må gjenforsikringsprogrammet fremforhandles på nytt og antakelig til en vesentlig høyere premie enn den som er avtalt for første gjeninnsettelse. Isolert sett tilsier dette at partielt netto kapitalkrav er noe undervurdert i beregningene som er oppsummert i tabellene 2.4 og 2.6.

På den annen side fremgår bl.a. følgende av artikkel 126 (om tolkningen av katastrofescenarioene) i vedlegget til Finanstilsynets forskrift:

- Det skal legges til grunn at forsikringsselskapene ikke tar i bruk nye risikoreduserende teknikker mellom de to hendelsene.
- Hvis gjenforsikringsavtalene åpner for gjeninnsettelser, skal forsikringsselskapene ta hensyn til fremtidige ledelsestiltak i forbindelse med gjeninnsettelsen av disse avtalene mellom første og andre hendelse.

Det fremgår ikke om disse bestemmelsene kan tolkes slik at selskapene skal se helt bort fra alle mulige tiltak etter den andre hendelsen eller om de er ment å åpne for alternative utforminger av gjenforsikringsavtalene. Den første tolkningen innebærer at man (implisitt) legger til grunn at Naturskadepoolen vil være uten (full) gjenforsikringsdekning etter den andre hendelsen.¹⁰⁵ Den andre tolkningen innebærer at det må foretas en nøyere vurdering av kostnadene ved videreføring av gjenforsikringsdekningen etter den andre hendelsen enn det som er lagt til grunn i beregningene som er oppsummert i tabellene 2.4 og 2.6.

Av forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring fremgår det at forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe fra 1. januar 2018 er begrenset til 16 mrd. kroner etter en markert oppjustering av det tidligere maksimale ansvaret på 12,5 mrd. kroner. Det kan reises spørsmål om dette også vil være en øvre grense for beregnet tap pr. hendelse i de to scenarioene for stormrisiko. Når det gjelder beregningene som det er redegjort for ovenfor, vil dette i tilfelle begrense bidraget til det partielle kapitalkravet fra første hendelse i scenario B.

¹⁰⁵En alternativ tolkning kan (muligens) være at egenandelen ved en eventuell tredje hendelse vil være summen av den opprinnelige egenandelen og den delen av gjenforsikringsprogrammets kapasitet som har blitt benyttet ved den andre hendelsen, dvs. en egenandel lik det beregnede tapet ved den andre hendelsen.

Etter Finanstilsynets vurdering kan det innvendes at det i forbindelse med første hendelse i scenario B i praksis vil være vanskelig (umulig?) for skadeforsikringsforetakene og Naturskadepoolen å gjennomføre en avkortning av erstatningsutbetalingene på en måte som innebærer en likebehandling av de skadelidte. Det er heller ikke avklart om Solvens II-regelverket for beregning av kapitalkrav for katastroferisiko åpner for å ta høyde for slike potensielle avkortninger.

Videre kan det argumenteres for at bestemmelsen om ansvarsgrensen for den enkelte naturkatastrofehendelse bør justeres med jevne mellomrom slik at den til enhver tid overstiger beregnet maksimalt tap pr. hendelse i scenarioene A og B. I tilfelle bør Naturskadepoolen utvide poolens kapasitet (pr. hendelse) tilsvarende.

Tabell 3.19 Korrelasjonsmatrisen for stormskaderisiko. $Corr_{S,i,j}$ for i og $j = 1, 2, \dots, 12, 14, 15 \dots, 20$. (Tabell V2.7)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	14	15	16	17	18	19	20
1	1	1	1	0,75	0,5	0,75	1	1	0,75	0,75	0,5	0,5	0,25	0	0	0	0	0	0
2	1	1	1	0,75	0,5	1	1	1	0,75	0,75	0,5	0,5	0,25	0,25	0,25	0	0	0	0
3	1	1	1	0,75	0,5	1	1	1	0,75	0,75	0,5	0,5	0,25	0,25	0,25	0	0	0	0
4	0,75	0,75	0,75	1	1	1	0,75	0,75	0,5	0,5	0,5	0,75	0,5	0,5	0,5	0,25	0	0	0,25
5	0,5	0,5	0,5	1	1	0,75	0,5	0,5	0,5	0,25	0,5	0,75	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0	0,25
6	0,75	1	1	1	0,75	1	0,75	1	0,75	0,75	0,5	0,75	0,5	0,5	0,5	0,25	0	0	0,25
7	1	1	1	0,75	0,5	0,75	1	1	1	0,75	0,5	0,5	0,25	0	0	0	0	0	0
8	1	1	1	0,75	0,5	1	1	1	1	0,75	0,5	0,5	0,25	0,25	0,25	0	0	0	0
9	0,75	0,75	0,75	0,5	0,5	0,75	1	1	1	1	0,75	0,5	0,25	0,25	0,25	0	0	0	0
10	0,75	0,75	0,75	0,5	0,25	0,75	0,75	0,75	1	1	0,75	0,25	0	0	0	0	0	0	0
11	0,5	0,75	0,75	0,5	0,5	0,75	0,5	0,75	0,75	0,75	1	0,75	0,5	0,25	0,25	0,25	0	0	0

		5	5			5		5	5	5		5		5	5	5			
12	0,5	0,5	0,5	0,75	0,75	0,75	0,5	0,5	0,25	0,25	0,75	1	0,75	0,5	0,5	0,25	0,25	0	0,25
14	0,25	0,25	0,25	0,5	0,75	0,5	0,25	0,25	0,25	0	0,5	0,75	1	1	0,75	0,5	0,25	0	0,25
15	0	0,25	0,25	0,5	0,75	0,25	0	0,25	0,25	0	0,25	0,5	1	1	1	0,75	0,5	0,25	0,25
16	0	0,25	0,25	0,5	0,5	0,25	0	0,25	0	0	0,25	0,5	0,75	1	1	1	0,25	0	0,25
17	0	0	0	0,25	0,5	0,25	0	0	0	0	0,25	0,25	0,5	0,75	1	1	0,5	0	0,25
18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,25	0,25	0,5	0,25	0,5	0,5	1	0,75	0,5
19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,25	0	0	0	0,75	1	0,5
20	0	0	0	0,25	0,25	0,25	0	0	0	0	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,5	0,5	1

4 **[[vedlegg resett]]**

Vedlegg 4.

Fordelingen av brannforsikringssummer mellom fylker (Cresta-soner)

I tabellene V1.1 til V1.3 nedenfor gis oversikter over samlede brannforsikringssummer fordelt på fylker og Cresta-soner for årene 2015 til 2017. Videre inneholder tabell V1.4 en prognose for de samlede brannforsikringssummer og fordelingen av disse mellom fylker og Cresta-soner i 2018. Oversiktene omfatter både nominelle beløp (i MNOK) og prosentvis fordeling.

Ved fastsettelsen av den prosentvise fordelingen mellom Cresta-sonene er det lagt til grunn at brannforsikringssommene som gjelder Svalbard (F.nr. 21) og ufordelte brannforsikringssummer (F.nr. 99) kan fordeles forholdsmessig mellom de øvrige fylker, dvs. mellom Cresta-sonene.

For alle årganger er det forsikringssummer pr. 1. juli som rapporteres. Rapporteringsfristen er satt til 31. desember i samme år.

Den prosentvise fordelingen av brannforsikringssummer mellom fylker og Cresta-soner i tabell V1.4 er den samme som i tabell V1.3, siden det pr. dato (april 2018) ikke foreligger en oppdatert oversikt over denne fordelingen.

Det fremgår av tabellene V1.1 til V1.3 at den prosentvise fordelingen av de samlede brannforsikringssummer mellom fylker og Cresta-soner er relativt stabil. De største endringene fra

2015 til 2017 gjelder Rogaland (en økning på 0,65 prosentpoeng), Hordaland (en økning på 0,51 prosentpoeng), Nordland (en reduksjon på 0,33 prosentpoeng) og Møre og Romsdal (en reduksjon på 0,28 prosentpoeng).

Beregningene av kapitalkravet for stormrisiko som oppsummeres i kapittel 2, viser også at endringene i den prosentvise fordelingen av de samlede brannforsikringssommene mellom fylker i noen grad kan påvirke størrelsen på dette kapitalkravet, jf. kommentarene til dette forholdet i avsnitt 2.3. Det legges likevel til grunn at siste kjente fordeling av brannforsikringssummer mellom fylker og Cresta-soner kan benyttes i forbindelse med beregningen av kapitalkravet for stormrisiko. Denne beregningen skal baseres på en prognose for de kommende 12 måneder for både de samlede brannforsikringssummer og fordelingen av disse mellom fylker og Cresta-soner.

Noen utfyllende kommentarer til utviklingen av de samlede forsikringssummer er gitt etter tabell VI.4 (sidene 19 og 20).

Tabell 4.20 Forsikringssummer og prosentfordeling i 2015. Beløp i MNOK. (Tabell V1.1)

	F.nr.	CS.nr.	Brannfor sikringss um	Prosent pr. fylke	Prosent pr. Cresta-s one
Østfold	1	1	802 509	4,87 pst	4,93 pst
Akershus	2	2	1 585 172	9,63 pst	9,75 pst
Oslo	3	3	2 343 655	14,24 pst	14,41 pst
Hedmark	4	4	680 778	4,14 pst	4,19 pst
Oppland	5	5	704 482	4,28 pst	4,33 pst
Buskerud	6	6	894 044	5,43 pst	5,50 pst
Vestfold	7	7	687 999	4,18 pst	4,23 pst
Telemark	8	8	572 496	3,48 pst	3,52 pst
Aust-Agder	9	9	377 800	2,29 pst	2,32 pst
Vest-Agder	10	10	575 822	3,50 pst	3,54 pst
Rogaland	11	11	1 328 931	8,07 pst	8,17 pst
Hordaland	12	12	1 417 729	8,61 pst	8,72 pst
Sogn og Fjordane	14	14	424 820	2,58 pst	2,61 pst
Møre og Romsdal	15	15	897 766	5,45 pst	5,52 pst
Sør-Trøndelag	16	16	932 055	5,66 pst	5,73 pst

Nord-Trøndelag	17	17	453 483	2,75 pst	2,79 pst
Nordland	18	18	864 562	5,25 pst	5,32 pst
Troms	19	19	478 355	2,91 pst	2,94 pst
Finnmark	20	20	241 117	1,46 pst	1,48 pst
Svalbard	21	–	7 816	0,05 pst	–
Diverse (ufordelt)	99	–	191 402	1,16 pst	–
Sum			16 462 792	100,00 pst	100,00 pst

Finans Norge.

Tabell 4.21 Forsikringssummer og prosentfordeling i 2016. Beløp i MNOK. (Tabell V1.2)

	F.nr.	CS.nr.	Brannfor sikringss um	Prosent pr. fylke	Prosent pr. Cresta-s one
Østfold	1	1	873 413	4,95 pst	5,01 pst
Akershus	2	2	1 706 161	9,67 pst	9,79 pst
Oslo	3	3	2 431 116	13,78 pst	13,95 pst
Hedmark	4	4	741 431	4,20 pst	4,25 pst
Oppland	5	5	766 867	4,35 pst	4,40 pst
Buskerud	6	6	975 884	5,53 pst	5,60 pst
Vestfold	7	7	737 352	4,18 pst	4,23 pst
Telemark	8	8	601 957	3,41 pst	3,45 pst
Aust-Agder	9	9	407 134	2,31 pst	2,34 pst
Vest-Agder	10	10	597 055	3,38 pst	3,43 pst
Rogaland	11	11	1 455 983	8,25 pst	8,36 pst
Hordaland	12	12	1 551 362	8,79 pst	8,90 pst
Sogn og Fjordane	14	14	451 170	2,56 pst	2,59 pst
Møre og Romsdal	15	15	959 129	5,44 pst	5,50 pst
Sør-Trøndelag	16	16	1 011 609	5,73 pst	5,81 pst
Nord-Trøndelag	17	17	468 705	2,66 pst	2,69 pst
Nordland	18	18	909 555	5,16 pst	5,22 pst
Troms	19	19	522 112	2,96 pst	3,00 pst

Finnmark	20	20	257 155	1,46 pst	1,48 pst
Svalbard	21	–	14 005	0,08 pst	–
Diverse (ufordelt)	99	–	201 878	1,14 pst	–
Sum			17 641 034	100,00 pst	100,00 pst

Finans Norge.

Tabell 4.22 Forsikringssummer og prosentfordeling i 2017. Beløp i MNOK. (Tabell V1.3)

	F.nr.	CS.nr.	Brannfor sikringss um	Prosent pr. fylke	Prosent pr. Cresta-s one
Østfold	1	1	931 208	4,94 pst	4,99 pst
Akershus	2	2	1 861 095	9,87 pst	9,97 pst
Oslo	3	3	2 664 393	14,12 pst	14,28 pst
Hedmark	4	4	804 069	4,26 pst	4,31 pst
Oppland	5	5	810 894	4,30 pst	4,35 pst
Buskerud	6	6	1 021 322	5,41 pst	5,47 pst
Vestfold	7	7	800 009	4,24 pst	4,29 pst
Telemark	8	8	633 184	3,36 pst	3,39 pst
Aust-Agder	9	9	421 113	2,23 pst	2,26 pst
Vest-Agder	10	10	641 011	3,40 pst	3,44 pst
Rogaland	11	11	1 645 661	8,72 pst	8,82 pst
Hordaland	12	12	1 722 201	9,13 pst	9,23 pst
Sogn og Fjordane	14	14	458 386	2,43 pst	2,46 pst
Møre og Romsdal	15	15	977 442	5,18 pst	5,24 pst
Sør-Trøndelag	16	16	1 052 222	5,58 pst	5,64 pst
Nord-Trøndelag	17	17	517 126	2,74 pst	2,77 pst
Nordland	18	18	930 426	4,93 pst	4,99 pst
Troms	19	19	514 131	2,73 pst	2,76 pst
Finnmark	20	20	252 024	1,34 pst	1,35 pst
Svalbard	21	–	10 564	0,06 pst	–

Diverse (ufordelt)	99	–	194 774	1,03 pst	–
Sum			18 863 256	100,00 pst	100,00 pst

Finans Norge.

Tabell 4.23 Forsikringssummer og prosentfordeling i 2018. Prognose. Beløp i MNOK.
(Tabell V1.4)

	F.nr.	CS.nr.	Brannfor sikringss um	Prosent pr. fylke ¹	Prosent pr. Cresta-s one ¹
Østfold	1	1	989 542	4,94 pst	4,99 pst
Akershus	2	2	1 977 679	9,87 pst	9,97 pst
Oslo	3	3	2 831 298	14,12 pst	14,28 pst
Hedmark	4	4	854 438	4,26 pst	4,31 pst
Oppland	5	5	861 690	4,30 pst	4,35 pst
Buskerud	6	6	1 085 300	5,41 pst	5,47 pst
Vestfold	7	7	850 124	4,24 pst	4,29 pst
Telemark	8	8	672 849	3,36 pst	3,39 pst
Aust-Agder	9	9	447 493	2,23 pst	2,26 pst
Vest-Agder	10	10	681 165	3,40 pst	3,44 pst
Rogaland	11	11	1 748 750	8,72 pst	8,82 pst
Hordaland	12	12	1 830 084	9,13 pst	9,23 pst
Sogn og Fjordane	14	14	487 101	2,43 pst	2,46 pst
Møre og Romsdal	15	15	1 038 672	5,18 pst	5,24 pst
Sør-Trøndelag	16	16	1 118 136	5,58 pst	5,64 pst
Nord-Trøndelag	17	17	549 520	2,74 pst	2,77 pst
Nordland	18	18	988 711	4,93 pst	4,99 pst
Troms	19	19	546 338	2,73 pst	2,76 pst
Finnmark	20	20	267 811	1,34 pst	1,35 pst
Svalbard	21	–	11 226	0,06 pst	–
Diverse (ufordelt)	99	–	206 975	1,03 pst	–
Sum			20 044	100,00	100,00

			901	pst	pst
--	--	--	-----	-----	-----

¹ Den prosentvise fordelingen mellom fylker (og Cresta-soner) har ikke blitt oppdatert og er derfor satt lik fordelingen benyttet i 2017.

Finans Norge.

Noen utfyllende kommentarer til utviklingen av samlede forsikringssummer

En oversikt over den prosentvise økningen i de samlede forsikringssummer de senere år er gitt i tabell V1.5.

Tabell 4.24 Økning i samlede forsikringssummer for årene 2014–2018. MNOK og prosent. (Tabell V1.5)

År	Samlede forsikringssummer ¹	Endring i samlede forsikringssummer
2013	14 835 423	–
2014	15 534 327	4,7 pst
2015	16 462 792	6,0 pst
2016	17 641 034	7,2 pst
2017	18 863 256	6,9 pst
2018	20 044 901	6,3 pst

¹ De samlede forsikringssummer for 2018 er et prognostisert beløp, jf. tabell V1.4.

Når det gjelder utarbeidingen av prognosen for samlede brannforsikringssummer for de kommende 12 måneder (2018 i tabell V1.5), tas det utgangspunkt i bl.a. indeksjusteringen av bygninger mv. som utarbeides av Finans Norge. Indeksjusteringen er basert på følgende statistikker fra Statistisk sentralbyrå:

- Indeksjusteringen for bygninger: Prisindeksen for nye eneboliger pr. første kvartal i det enkelte år.
- Indeksjusteringen for innbo og løsøre: Konsumprisindeksen for april i det enkelte år.
- Indeksreguleringen for maskiner og løsøre i næringslivet: En kombinasjon av prisindeksene for førstegangsomsetning innenlands for hhv. metallvarer og elektriske maskiner og indeksen for industrilønninger for april i det enkelte år.

Indeksen som benyttes i forbindelse med utarbeidingen av prognoser for samlede brannforsikringssummer, finnes ved å vekte sammen de tre forannevnte indekser. Vektene er satt til hhv. 79, 14 og 7 prosent.

I tabell V1.6 gis en oversikt over de årlige endringene av de tre forannevnte indekser samt den vektete indeksen for årene 2013–2018. En sammenlikning av endringen i samlede forsikringssummer og endringen av den vektete indeksen for bygninger mv. er gitt i tabell V1.7. I den sistnevnte tabellen er endringen av den vektete indeksen «glattet» ved å benytte gjennomsnittlig endring av indeksen de to siste år.

Det fremgår av tabell V1.7 at differansen mellom den årlige økningen i samlede brannforsikringssummer og den vektete indeksjusteringen for bygninger mv. har økt gradvis fra 1,9 prosentpoeng i 2014 til 3,4 prosentpoeng i 2017 og 2018.

Tabell 4.25 Indeksjustering av bygninger mv. Årlige endringer for 2013–2018. (Tabell V1.6)

	Endringer av indekser for:			
År	Bygninger	Innbo/løsøre	Maskiner mv.	Endring av vektet indeks
2013	5,1 pst	0,2 pst	2,6 pst	4,2 pst
2014	1,0 pst	3,0 pst	2,3 pst	1,4 pst
2015	6,6 pst	2,2 pst	1,3 pst	5,6 pst
2016	3,3 pst	2,0 pst	2,0 pst	3,0 pst
2017	4,2 pst	3,2 pst	1,9 pst	3,9 pst
2018	1,8 pst	2,2 pst	1,3 pst	1,8 pst

Tabell 4.26 Sammenlikning av endringen i samlede forsikringssummer og endringen av vektet indeks for bygninger mv. for 2014–2018. (Tabell V1.7)

År	Endring i samlede forsikringssummer	Endring i vektet indeks ¹	Differanse
2014	4,7 pst	2,8 pst	1,9 pst poeng
2015	6,0 pst	3,5 pst	2,5 pst poeng
2016	7,2 pst	4,3 pst	2,9 pst poeng
2017	6,9 pst	3,5 pst	2,4 pst poeng
2018	6,3 pst	2,9 pst	3,4 pst poeng

¹ Glidende gjennomsnitt for de to siste år, jf. tabell V1.6.

Vedlegg 5.

Beregninger bak figurene 9.1 og 9.2

Tabell 4.27 Beregning bak figur 9.1

		Resultat	200	-300	300	100	-300	-200	200
Selskap	Markeds andel	Naturskadekapital							
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gjensidige Forsikring ASA	24,32 %	2 333	2	2	2	2	2	2	2

			333	260	260	260	187	138	13
If Skadeforsikring NUF	19,62 %	2 992	2 992	2 933	2 933	2 933	2 874	2 835	2 83
SpareBank 1 Skadeforsikring AS	10,12 %	866	866	836	836	836	805	785	7
Tryg Forsikring	10,84 %	1 355	1 355	1 322	1 322	1 322	1 290	1 268	26
KLP Skadeforsikring AS	4,88 %	164	164	149	149	149	135	125	1
Protector Forsikring ASA	3,36 %	23	23	13	13	13	3	-	-
Eika Forsikring AS	3,19 %	84	84	74	74	74	65	59	5
Frende Skadeforsikring AS	2,74 %	-	-	-	-	-	-	-	-
DNB Skadeforsikring AS	2,59 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Codan Forsikring NUF	2,38 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Storebrand Skadeforsikring AS	1,48 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Jernbanepersonalets Forsikring Gjensidig	1,39 %	91	91	87	87	87	83	80	8
W.R. Berkley Insurance Nordic NUF	1,07 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Landbruksforsikring AS	0,82 %	1	1	-	-	-	-	-	-
KNIF Trygghet Forsikring AS	0,81 %	1	1	-	-	-	-	-	-
Oslo Forsikring A/S	0,69 %	47	47	45	45	45	43	41	4
AIG Europe Ltd (ex Chartis)	0,62 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Zurich Insurance plc	0,58 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Insr Insurance Group ASA (Vardia)	1,82 %	28	28	23	23	23	17	13	1
Amtrust Prop, Consort 9216 v/Tide	0,45 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Gjensidige forsikring Nordmøre og Romsdal	0,44 %	50	50	49	49	49	47	46	4
Industriforsikring a.s.	0,41 %	107	107	106	106	106	105	104	1
Indre Østfold & Andebu Gjensidige	0,39 %	36	36	35	35	35	34	33	3
Statnett Forsikring AS	0,36 %	23	23	22	22	22	21	20	2
Statoil Forsikring AS	0,32 %	22	22	21	21	21	20	19	1
FM Insurance Company Limited	0,32 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Gjensidige Hallingdal	0,29 %	29	29	28	28	28	27	27	2
Ly Forsikring AS	0,24 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Telenor Forsikring AS	0,23 %	18	18	17	17	17	17	16	1
Statkraft Forsikring AS	0,21 %	17	17	16	16	16	16	15	1
Valdres Gjensidige Brannkasse	0,20 %	20	20	19	19	19	19	18	1
Gjensidige Stjørdal Brannkasse	0,19 %	23	23	22	22	22	22	21	2
Hadeland Gjensidige Brannkasse	0,19 %	22	22	21	21	21	21	20	2
Møretrygd Gjensidig Forsikring	0,17 %	7	7	6	6	6	6	6	6

Svenska Kommun Försäkrings AB	0,17 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Gjensidige Orkla forsikring	0,15 %	18	18	18	18	18	17	17	1
XL Insurance Company Ltd.	0,14 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Hiscox Syndicaate 33 v/Tide Forsikring AS	0,14 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Troll forsikring AS	0,14 %	1	1	0,6	0,6	0,6	0,2	-	-
Naturskadekapital i selskapene		8 378	8 378	8 124	8 124	8 124	7 872	7 709	7 709
Poolens kapital (5 % årlig avkastning)		-	200	164	472	596	577	570	6

Tabell 4.28 Beregning bak figur 9.2

		Resultat	400	-900	300	500	-700	-10	40
Selskap	Markeds andel	Naturskadekapital							
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	20
Gjensidige Forsikring ASA	24,32 %	2 333	2 333	2 114	2 114	2 114	1 944	1 941	1 941
If Skadeforsikring NUF	19,62 %	2 992	2 992	2 815	2 815	2 815	2 678	2 676	2 676
SpareBank 1 Skadeforsikring AS	10,12 %	866	866	775	775	775	704	703	7
Tryg Forsikring	10,84 %	1 355	1 355	1 257	1 257	1 257	1 181	1 180	1 180
KLP Skadeforsikring AS	4,88 %	164	164	120	120	120	86	85	8
Protector Forsikring ASA	3,36 %	23	23	-	-	-	-	-	-
Eika Forsikring AS	3,19 %	84	84	55	55	55	33	33	3
Frende Skadeforsikring AS	2,74 %	-	-	-	-	-	-	-	-
DNB Skadeforsikring AS	2,59 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Codan Forsikring NUF	2,38 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Storebrand Skadeforsikring AS	1,48 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Jernbanepersonalets Forsikring Gjensidig	1,39 %	91	91	79	79	79	69	69	6
W.R. Berkley Insurance Nordic NUF	1,07 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Landbruksforsikring AS	0,82 %	1	1	-	-	-	-	-	-
KNIF Trygghet Forsikring AS	0,81 %	1	1	-	-	-	-	-	-
Oslo Forsikring A/S	0,69 %	47	47	41	41	41	36	36	3
AIG Europe Ltd (ex Chartis)	0,62 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Zurich Insurance plc	0,58 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Insr Insurance Group ASA (Vardia)	1,82 %	28	28	12	12	12	-	-	-
Amtrust Prop, Consort 9216 v/Tide	0,45 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Gjensidige forsikring Nordmøre og Romsdal	0,44 %	50	50	46	46	46	43	43	4

Industrieforsikring a.s.	0,41 %	107	107	103	103	103	100	100	1
Indre Østfold & Andebu Gjensidige	0,39 %	36	36	33	33	33	30	30	3
Statnett Forsikring AS	0,36 %	23	23	20	20	20	17	17	1
Statoil Forsikring AS	0,32 %	22	22	19	19	19	17	17	
FM Insurance Company Limited	0,32 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Gjensidige Hallingdal	0,29 %	29	29	26	26	26	24	24	2
Ly Forsikring AS	0,24 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Telenor Forsikring AS	0,23 %	18	18	16	16	16	14	14	1
Statkraft Forsikring AS	0,21 %	17	17	15	15	15	14	14	1
Valdres Gjensidige Brannkasse	0,20 %	20	20	18	18	18	17	17	1
Gjensidige Stjørdal Brannkasse	0,19 %	23	23	21	21	21	20	20	2
Hadeland Gjensidige Brannkasse	0,19 %	22	22	20	20	20	19	19	1
Møretrygd Gjensidig Forsikring	0,17 %	7	7	5	5	5	4	4	4
Svenska Kommun Försäkrings AB	0,17 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Gjensidige Orkla forsikring	0,15 %	18	18	17	17	17	16	16	1
XL Insurance Company Ltd.	0,14 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Hiscox Syndicaate 33 v/Tide Forsikring AS	0,14 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Troll forsikring AS	0,14 %	1	1	-	-	-	-	-	-
Naturskadekapital i selskapene		8 378	8 378	7 628	7 628	7 628	7 066	7 058	7 058
Poolens kapital (5 % årlig avkastning)		-	400	270	583	1 113	1 030	1 079	1 530