



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 62 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturskedeforsikringsloven mv.
(etablering av naturskadekapital
i Norsk Naturskadepool mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	6.3	Høringsinstansenes syn	28
			6.4	Departementets vurdering	28
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7			
2.1	Etablering av naturskadepool i Norsk Naturskadepool	7	7	Målsetting om størrelsen på skadepoolens naturskadepool	30
2.1.1	Kritikk mot naturskadeforsikringsordningen	7	7.1	Utvalgets forslag	30
2.1.2	Naturskadeforsikringsutvalget	8	7.2	Høringsinstansenes syn	31
2.1.3	Høringen av NOU 2019: 4		7.3	Departementets vurdering	31
	Organisering av norsk naturskadeforsikring				
	– Om Norsk Naturskadepool	10	8	Bruk av selskaperes naturskadepool til å dekke egne forpliktelser	
2.2	Høring om presiseringer i definisjonen av naturskade	11		– overgangsordning	32
			8.1	Innledning og problemstilling	32
			8.2	Utvalgets forslag	32
3	Naturskadeforsikringsordningen i dag	12	8.3	Høringsinstansenes syn	33
3.1	Overordnet om naturskadeforsikringsordningen	12	8.4	Departementets vurdering	35
3.2	Kort om organiseringen av Norsk Naturskadepool	13	8.4.1	Bruk av selskaperes naturskadepool til å dekke egne forpliktelser i en overgangsperiode	35
3.3	Særlig om eierskapet til den eksisterende naturskadepoolen i forsikringsselskapene	14	8.4.2	Nærmere om overgangsordningen	36
			8.4.3	Gjenværende naturskadepool i selskapene	37
			8.4.4	Avkastningen av gjenværende naturskadepool	37
4	Størrelsen på eksisterende naturskadepool i forsikringsselskapene	15	9	Overgangsordningen og forholdet til Grunnloven	38
4.1	Innledning	15	9.1	Problemstilling og rettslige utgangspunkter	38
4.2	Utvalgets redegjørelse for størrelsen på den eksisterende naturskadepoolen i selskapene ...	15	9.2	Utvalgets syn	39
4.3	Høringsinstansenes syn	16	9.3	Høringsinstansenes syn	39
4.4	Departementets vurdering	17	9.4	Departementets vurdering	39
			9.4.1	Forholdet til Grunnloven § 105	39
			9.4.2	Forholdet til Grunnloven § 97 – tilbakevirkning	39
			9.4.3	Forholdet til Grunnloven § 97 – grunnlovsnormen og avveiningskriteriene	40
			9.4.4	Forholdet til Grunnloven § 97 – den konkrete vurderingen	40
5	Ny modell for naturskadeforsikringsordningen – etablering av felles naturskadepool i Norsk Naturskadepool	19			
5.1	Gjeldende rett	19			
5.2	Utvalgets forslag	19			
5.3	Høringsinstansenes syn	21			
5.4	Departementets vurdering	24			
6	Spørsmålet om forsikringsselskapene eller Norsk Naturskadepool skal ha risikoen ved naturskadeforsikringsordningen	28	10	Overgangsordningen og forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjonen ...	43
6.1	Gjeldende rett	28			
6.2	Utvalgets forslag	28	11	Overgangsordningen og forholdet til EØS-avtalens statsstøtteregler	46

12	Norsk Naturskadepool som eget rettssubjekt	48	14.2	Definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum	55
12.1	Gjeldende rett	48			
12.2	Utvalgets forslag	48			
12.3	Høringsinstansenes syn	48	15	Merknader til bestemmelsene	57
12.4	Departementets vurdering	48	15.1	Endringene i naturskadeforsikringsloven	57
13	Definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum	49	15.2	Endringene i atomenergiloven	57
13.1	Gjeldende rett	49	15.3	Endringene i straffeprosessloven	58
13.2	Forslaget i høringsnotatet	51	15.4	Endringene i lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler	58
13.2.1	Uttrykket «så som» i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven	51	15.5	Endringene i lov 18. februar 2022 nr. 5 om endringer i forsikringsavtaleloven mv. (forsikringsdistribusjon mv.)	58
13.2.2	Flodbølge og meteorittnedslag	51			
13.3	Høringsinstansenes syn	52			
13.4	Departementets vurderinger	53			
14	Økonomiske og administrative konsekvenser	54		Forslag til lov om endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.)	60
14.1	Etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.	54			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 62 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 4. mars 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger i denne proposisjonen frem et forslag til endringer i naturskadeforsikringsloven § 4. Lovforslaget er en oppfølging av NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool*.

Ting i Norge som er forsikret mot brannskade, er også forsikret mot naturskade dersom skaden på tingen ikke dekkes av annen forsikring. Naturskadeforsikringen er derfor i en viss forstand obligatorisk. Naturskadeforsikringspremien er en promillesats av brannforsikringssummen, for tiden 0,065 promille. Premien har tidligere vært betydelig høyere. I skadeår der selskapets samlede naturskadepremieinntekter er større enn forsikringsutbetalingene, avsettes overskuddet til særskilt naturskadekapital i det enkelte forsikringsselskapet.

Det er bred enighet om at naturskadeforsikringsordningen fungerer godt overfor allmennheten og forsikringskundene, og om at den sikrer en god kriseberedskap ved naturskader.

Enkelte sider ved ordningen har likevel over tid vært gjenstand for kritikk. Kritikken går særlig ut på at naturskadeforsikringspremien over tid har vært satt for høyt, at de forsikringsselskapene som har vært lenge i brannforsikringsmarkedet, dermed har opparbeidet seg betydelig naturskadekapital, og at dette utgjør en konkurranseulempe for nye forsikringsselskaper i markedet og selskaper i vekst. Organisatoriske forhold i Norsk Naturskadepool har også vært kritisert. Som det fremgår i NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool*, deler utvalgets flertall disse synspunktene.

Departementet er enig med utvalgets flertall i at det er bygget opp betydelig naturskadekapital i skadeforsikringsselskapene, og at denne kapitalen er ujevnt fordelt mellom selskapene, se punkt 4 i proposisjonen. For å sikre at selskapenes naturskadekapital ikke øker ytterligere i fremtiden, foreslår departementet i tråd med forslaget

fra flertallet i utvalget å etablere en ordning der forsikringsselskapene i stedet skal avsette naturskadekapital i et fond som forvaltes av Norsk Naturskadepool. Formålet med ordningen er at skadepoolens naturskadekapital skal vokse i år med overskudd, og at selskapene skal kunne trekke på naturskadekapitalen i år med underskudd. Forslaget vil bidra til å sikre at naturskadekapitalen som bygges opp, og avkastningen den genererer, blir brukt til å dekke naturskader. I tillegg vil det føre til mer likeverdige konkurransevilkår mellom forsikringsselskapene. Det vises til punkt 5 og 6.

Et hovedspørsmål er i hvilken grad eksisterende naturskadekapital i selskapene kan og bør nyttiggjøres i den foreslåtte ordningen. I tråd med forslaget fra utvalgets flertall foreslår departementet i punkt 8 regler om en overgangsordning der selskaper som har naturskadekapital, i underskuddsår skal trekke på denne kapitalen. Selskaper som ikke har naturskadekapital, kan trekke på naturskadekapitalen i skadepoolen. Overgangsordningen skal etter forslaget gjelde frem til poolens naturskadekapital har nådd en størrelse på fire milliarder kroner, se punkt 7. Overgangsordningen reiser spørsmål om forholdet til blant annet Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Dette er vurdert nærmere i punkt 9 og 10 i proposisjonen.

I tillegg til å foreslå regler om etablering av et fond for naturskadekapital i Norsk Naturskadepool og en overgangsordning, foreslår departe-

mentet at det presiseres i naturskadeforsikringsloven § 4 at skadepoolen er et eget rettssubjekt, jf. punkt 12.

Forslagene i NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool* som ikke direkte knytter seg til etableringen av naturskadekapital i skadepoolen, det vil si forslagene om endringer i reglene om premiefastsettelse, utligning, avregning, gjenforsikring, organisasjon og forholdet til offentligheten, vil departementet følge opp i forskrift. I proposisjonen foreslås det på den bakgrunn visse tilpasninger i den gjeldende forskriftshjemmelen.

Departementet foreslår dessuten enkelte presiseringer i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum. Med endringene vil det følge av loven at skader som direkte skyldes flodbølger og meteorittnedslag, omfattes av naturskadeforsikringsordningen. Forslagene innebærer små endringer sammenlignet med gjeldende praksis, i og med at skader som følge av flodbølger allerede dekkes etter naturskadeforsikringsordningen og risikoen for skader som følge av meteorittnedslag er lav. I samsvar med gjeldende rett foreslår departementet også å tydeliggjøre i definisjonen at oppstillingen av typer naturulykker er uttømmende.

I proposisjonen foreslås det i tillegg enkelte rettelser i andre lover. Disse forslagene er bare omtalt i merknadene til de enkelte bestemmelsene.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool

2.1.1 Kritikk mot naturskadeforsikringsordningen

Det er bred enighet om at naturskadeforsikringsordningen fungerer godt overfor allmennheten og forsikringskundene, og at den sikrer en god kriseberedskap ved naturskader. Dette fremholdes av representanter for forsikringskundene og av forsikringsnæringen, både av selskaper som har tilbudt naturskadeforsikring lenge, og selskaper med kortere fartstid i dette markedet. At naturskadeforsikringsordningen fungerer godt ut mot forsikringskundene, fremholdes også av Klimarisikoutvalget, jf. NOU 2018: 17 *Klimarisiko og Norsk økonomi* punkt 7.2.4. Med de klimautfordringene vi står overfor i dag, antas behovet for ordningen å være vel så stort nå og i årene fremover som da naturskadeforsikringsordningen ble etablert.

Enkelte sider ved naturskadeforsikringsordningen har likevel vært kritisert. Det er redegjort for denne kritikken i NOU 2019: 4 punkt 4. Departementet vil i det følgende gjengi hovedpunktene i dette.

Fra forsikringskundesiden, representert særlig ved Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge, har det siden 1990-tallet blitt pekt på at naturskadeforsikringspremien har vært for høy over tid, og at forsikringsselskapene dermed har bygget opp betydelig naturskadekapital i sine selskaper i strid med forutsetningene for ordningen, jf. forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 første ledd. Det har også blitt vist til at det har vært lite åpenhet om disse økonomiske forholdene, herunder om størrelsen på den avkastningen forsikringsselskapene har hatt på naturskadekapitalen.

Også innad i forsikringsnæringen har det blitt rettet kritikk mot organiseringen av ordningen og de økonomiske forholdene. Ulike deler av forsikringsnæringen har hatt ulike og motstridende syn på hva som er utfordringene ved ordningen.

En gruppering under navnet «Fairfondgruppen» representerer et mindretall av forsikringsselskapene som tilbyr naturskadeforsikring (Frende Forsikring, Landkreditt Forsikring, Knif Trygghet Forsikring, Insr Insurance, Ly Forsikring og Protector Forsikring). Fairfondgruppen har per i dag en samlet markedsandel av naturskadeforsikring på ni prosent. Fairfondgruppen mener at den måten ordningen fungerer på i dag, innebærer en konkurranseulempe for nye selskaper i markedet og selskaper i vekst. De viser blant annet til at disse selskapene løper stor risiko for dekning av naturskader i skadeår der naturskadeforsikringsvirksomheten går med underskudd, i og med at de ikke har avsetninger til naturskadekapital eller har liten naturskadekapital i forhold til markedsandel. Disse selskapene må da trekke på annen kapital. Dette gjelder i motsetning til de etablerte selskapene med store markedsandeler. Disse selskapene har vært i naturskadeforsikringsmarkedet i mange år, herunder i år hvor naturskadeforsikringspremiene har vært høye, slik at det er generert overskudd inn i disse selskapenes naturskadekapital. Fairfondgruppen mener også at de etablerte selskapene har andre konkurransefordeler som følge av oppbyggingen av naturskadekapital. Det er særlig pekt på at naturskadekapitalen kan regnes som ansvarlig kapital etter Solvens II-regelverket, og at selskaper med mye naturskadekapital derfor trenger mindre annen egenkapital for å oppfylle solvenskapitalkravet. Videre mener Fairfondgruppen at det er en konkurransefordel for de etablerte selskapene at de over tid har kunnet inntektsføre investeringsavkastningen på opparbeidet naturskadekapital. Fairfondgruppen har også gitt uttrykk for at muligheten til å være gjenforsikrer for naturskadeforsikringsordningen har gitt de etablerte selskapene store inntekter, og at det er en konkurransefordel for selskaper med god rating at de kan være gjenforsikrer for ordningen.

Skadeforsikringsselskaper med store markedsandeler og som har tilbudt naturskadeforsikring over lang tid, deler ikke Fairfondgruppens syn. Disse selskapene mener at utjev-

ningsmekanismene 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 disse 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 i Norsk Naturskadepool. Ifølge disse selskapene er arbeidet som gjøres i utvalgene, noe bransjen som helhet, herunder de mindre selskapene, kostnadsfritt drar nytte av. At forsikringsselskapene har ulik naturskadekapital i forhold til markedsandel, skyldes ifølge de etablerte selskapene tilfeldigheter ved det historiske omfanget av naturskader. Disse selskapene mener dessuten at de har hatt kapitalkostnader som ikke er hensyntatt i regnskapet for naturskadekapitalen. Dersom man tar hensyn til kapitalkostnadene selskapene har hatt ved å stille risikokapital til rådighet for ordningen siden den ble etablert, mener disse selskapene at de ikke har hatt betydelig overskudd på ordningen over tid.

For en nærmere redegjørelse for kritikken mot organiseringen av naturskadeforsikringsordningen viser departementet til punkt 4.3.2 og 4.3.3 i NOU 2019: 4.

Som det er redegjort for over, er det særlig organiseringen av naturskadeforsikringsordningen og de økonomiske sidene ved ordningen, herunder manglende innsyn i og åpenhet om de økonomiske forholdene, som har vært gjenstand for kritikk. Det har imidlertid også vært rettet noe kritikk mot ordningen som sådan og herunder særlig mot det såkalte solidaritetsprinsippet, som innebærer at alle brannforsikringskunder betaler en lik andel av brannforsikringssummen som naturskadeforsikringspremie uavhengig av risikoen for naturskade der de bor. Etter det departementet forstår, går denne kritikken i hovedsak ut på at solidaritetsprinsippet ikke gir insentiver til skadeforebygging på den enkelte eiendommen og derfor ikke bidrar til å redusere omfanget av naturskader. Det er også fra deler av naturskadeforsikringsnæringen hevdet at ordningen er til hinder for reell konkurranse i markedet ettersom selskapene ikke kan konkurrere på pris for dekning av skadene som utlignes gjennom ordningen.

En evaluering av de grunnleggende prinsippene ved ordningen lå utenfor mandatet til naturskadeforsikringsutvalget, jf. punkt 2.1.2. Dette vil derfor ikke bli nærmere omtalt i det følgende. Departementet begrenser seg her til å vise

til at de grunnleggende prinsippene naturskadeforsikringsordningen bygger på, herunder solidaritetsprinsippet, etter departementets syn er fornuftige og hensiktsmessige. Det er departementets oppfatning at solidaritetsprinsippet i stor grad utgjør begrunnelsen for at ordningen totalt sett fungerer så godt som den gjør. Solidaritetsprinsippet sikrer at alle som eier fast eiendom i Norge, har tilgang på naturskadeforsikring til en rimelig pris, og det sikrer at alle som brannforsikrer eiendommen sin, automatisk også er dekket gjennom naturskadeforsikring. Skadeforebygging er for øvrig ofte avhengig av fellesløsninger, og kan i hovedsak ikke skje enkeltvis for den enkelte eiendom.

Utfordringene ved organiseringen av naturskadeforsikringsordningen og de økonomiske sidene ved den har vært søkt belyst gjennom tidligere evalueringer uten at dette har ført til konkrete endringer. For en redegjørelse for tidligere evalueringer av organiseringen av Norsk Naturskadepool viser departementet til punkt 4.3.1 i NOU 2019: 4.

2.1.2 Naturskadeforsikringsutvalget

2.1.2.1 Oppnevningen, mandatet og utredningen

Ved kongelig resolusjon 17. november 2017 ble det oppnevnt et utvalg for å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- professor emeritus Hans Jacob Bull, Oslo (leder)
- spesialrådgiver Morten Hønsen, Oslo (Finanstilsynet)
- 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.

Utvalget har hatt et sekretariat bestående av Hilde Ellingsen, daværende førsteamanuensis ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, og Andreas Marienborg, daværende rådgiver i Finansdepartementet.

Utvalget ble i samme kongelige resolusjon 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:

«Som en del av evalueringen av Norsk Naturskadepools virksomhet ber vi om at utvalget også evaluerer reglene for tegning av reassurans. 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.

Utvalget la frem sin utredning 6. februar 2019. Utvalgets utredning er trykt som NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool*.

2.1.2.2 *Prinsipiell dissens fra utvalgsmedlem Hege Hodnesdal*

I utvalgets utredning punkt 1.3 opplyser utvalget at det ikke har lyktes med 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.»

Uenigheten mellom utvalgets flertall og utvalgsmedlem Hodnesdal er gjennomgående og knytter seg både til faktiske premisser for utredningen og de konkrete endringsforslagene. Hodnesdal gir uttrykk for at det ikke er foretatt noen reell evaluering av dagens ordning i utredningen, og at flertallet i utvalget har basert seg på kritikk mot dagens ordning uten at denne er nærmere ettergått. Hodnesdal mener at de viktigste premissene som flertallet har lagt til grunn, verken er faglig etterprøvd eller nærmere utredet. Hodnesdal mener videre at 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. Hodnesdal er dessuten av den oppfatning at de økonomiske og administrative konsekvensene ved omleggingen som flertallet går inn for, ikke er tilstrekkelig utredet. Hun kan derfor ikke slutte seg til utvalgets konklusjoner verken hva angår evaluering av eksisterende ordning eller foreslått ny modell.

Departementet vil komme tilbake til og løpende redegjøre for både flertallets og mindretallets syn i de ulike delene av proposisjonen.

2.1.3 Høringen av NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool

Den 15. mars 2019 sendte Justis- og beredskapsdepartementet NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool* på alminnelig høring til følgende instanser:

Departementene

Datatilsynet
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Finanstilsynet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Fylkesmennene
Kartverket
Klagenemnda for naturskadesaker
Konkursrådet
Landbruksdirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regelrådet

Kommunene
Fylkeskommunene

Advokatforeningen
Den Norske Aktuarforening
Den norske Forsikringsforening
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Finans Norge
Frende Forsikring
Gjensidige forsikring
Hovedorganisasjonen Virke
If Skadeforsikring
Knif Trygghet Forsikring
KS

Landkreditt Forsikring
Ly Forsikring
Nemi Forsikring
Norsk Naturskadepool
Næringslivets Hovedorganisasjon
Protector Forsikring
Tryg Forsikring

Handelshøyskolen BI
Norges Handelshøyskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø

Høringen hadde frist 2. september 2019. Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader:

Finansdepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Finanstilsynet
Forbrukerrådet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regelrådet
Statens kartverk

Oslo kommune

Boligbyggelagens Partner AS
Den Norske Aktuarforening
Eika Forsikring AS
Fairfondgruppen
Finans Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Huseiernes Landsforbund
Industriforsikring AS
KS
Norges Bondelag
Norsk Naturskadepool
Norske Forsikringsmegleres Forening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Walther Neuhaus

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader eller ikke ønsket å uttale seg:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Finnmark fylkeskommune

2.2 Høring om presiseringer i definisjonen av naturskade

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 10. mai 2021 et høringsnotat om presiseringer i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven på høring, med høringsfrist 10. august 2021.

Høringen ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Finanstilsynet
 Forbrukerrådet
 Forbrukertilsynet
 Kartverket
 Klagenemnda for naturskadesaker
 Landbruksdirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Regelrådet
 Statsforvalterne

Kommunene

Fylkeskommunene

Advokatforeningen

Den Norske Aktuarforening
 Den norske Forsikringsforening
 Eiendom Norge
 Finans Norge
 Finansklagenemnda
 Fremtind Forsikring
 Frende Forsikring
 Gjensidige forsikring
 Hovedorganisasjonen Virke
 If Skadeforsikring
 Knif Trygghet Forsikring

KS

Landkreditt Forsikring
 Ly Forsikring
 Naturfareforum
 Nemi Forsikring
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Geotekniske Institutt
 Norsk Naturskadepool
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Protector Forsikring
 SINTEF Community
 Storebrand forsikring
 Tryg Forsikring
 Vestlandforsikring

Handelshøyskolen BI
 Norges Handelshøyskole
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Tromsø

Følgende høringsinstanser har gitt realitetsmerknader til høringen:

Norges vassdrags- og energidirektorat
 Kåfjord kommune
 Finans Norge

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader i høringen:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Kartverket

3 Naturskadeforsikringsordningen i dag

3.1 Overordnet om naturskadeforsikringsordningen

I Norge har vi i dag to ordninger for dekning av økonomisk tap ved naturskade: privat naturskadeforsikring og statlig naturskadeerstatning. Ordningene er ment å utfylle hverandre. Det overordnede formålet med naturskadeordningene er å sørge for at skadelidte mottar et økonomisk oppgjør etter at en naturskade har inntruffet.

For en redegjørelse for naturskadeforsikringsordningen i et historisk perspektiv viser departementet til naturskadeforsikringsutvalgets utredning punkt 3.1.

Den gjeldende naturskadeforsikringsordningen har sitt utspring i en offentlig utredning fra begynnelsen på 1970-tallet, NOU 1974: 9 *Erstatning for naturskader*. Lovutvalgets anbefalinger den gangen ble i stor grad fulgt opp som endringer i forsikringsavtaleloven 6. juni 1930 nr. 20, og trådte i kraft 1. januar 1980. I en rapport om et totalregnskap for naturskadeforsikringsordningen, utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet i 2010, er det uttalt at «[i] prosessen frem mot lovbehandlingen synes forsikringsnæringen å ha vært toneangivende i diskusjonen om hvordan forsikringsordningen konkret burde utformes», jf. Totalregnskapsrapporten 31. mars 2010 punkt 3.2.

Formålet med den nye forsikringsordningen var todelt. Dels skulle den som hadde lidt skade ved en naturulykke, sikres bedre dekning enn vedkommende kunne få etter den tidligere ordningen. Dels var det ønskelig med en privatisering av naturskadedekningen med henblikk på utgiftene til erstatning sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Naturskadeforsikringsordningen reguleres i dag i lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring med tilhørende forskrifter. 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. Naturskadeforsikringsordningen er i en viss forstand dermed obligatorisk, og den kan ikke fravikes til skade for den sikrede, jf. § 5. Med natur-

skade forstås etter loven skade som direkte skyldes naturulykke, som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd. Nærmere regler om innholdet i og rekkevidden av naturskadeforsikringsordningen er gitt i naturskadeforsikringsloven §§ 1 til 3 og i forskrifter.

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 4 at de forsikringsselskapene som erstatter naturskade, skal være medlemmer av en felles skadepool. Skadepoolens virksomhet er regulert i forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool.

Det følger av forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 første ledd at premiesatsen skal fastsettes av styret i skadepoolen under hensyn til at den samlede premien over tid skal svare til Norsk Naturskadepools og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader. I dette ligger det en forutsetning om at ordningen ikke skal gå med overskudd. Naturskadeforsikringspremien er en promillesats av brannforsikringssummen. 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 for øvrig 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 til en akseptabel pris. Premiesatsen har variert mellom 0,25 og 0,065 promille av brannforsikringssummen, og ligger nå på 0,065 promille.

Forsikringskunden forholder seg til sitt forsikringsselskap. Poolordningen innebærer at hvert forsikringsselskap som er medlem av skadepoolen, gjør opp sine skader og betaler ut erstatninger til sine forsikringskunder. Forsikringsselskapene overfører deretter informasjon om skadene, utbetalingene og avsetningene til poolens skaderapporteringssystem. Selskapenes naturskadeerstatning inklusive renter og kostnader og med tillegg eller fradrag for skadepoolens

kostnader og gjenforsikringsoppgjør blir deretter utliknet mellom selskapene som er medlemmer av skadepoolen, jf. instruksens §§ 7 til 9. Til grunn for utlikningen legges selskapenes brannforsikringssummer per 1. juli i skadeåret.

Dersom et selskaps opptjente premie et skadeår overstiger selskapets ansvar overfor poolen, skal overskuddet settes av som særskilt naturskadekapital i selskapet, jf. instruksens § 11 fjerde ledd. Naturskadekapitalen skal utelukkende anvendes til å dekke fremtidige naturskader. Naturskadekapitalen forvaltes likevel sammen med selskapets øvrige midler, og avkastningen på kapitalen inngår i selskapets alminnelige finansavkastning. Det fremgår av utvalgets utredning at avkastningen har vært ansett å utgjøre en indirekte kompensasjon for selskapenes kostnader ved å drifte ordningen, jf. utredningen punkt 7.1.1.

Dersom premieinntektene i et enkelt år er lavere enn erstatningsutbetalingene, går ordningen i underskudd, og selskapenes samlede naturskadekapital reduseres. Forsikringsselskapene 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.

Forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe er begrenset til et beløp som fastsettes i forskrift. Også den sikredes egenandel for hver naturskadehendelse fastsettes i forskrift. Egenandelen er i dag 8000 kroner. Selskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe er i dag 16 milliarder kroner.

Den statlige ordningen for naturskadeerstatning er regulert i lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader. Ordningen er avgrenset mot naturskadeforsikringsordningen ved at det ikke ytes naturskadeerstatning dersom det er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning, eller dersom den skadelidte faktisk får dekket skaden av forsikring. Typiske dekningsobjekter i den statlige ordningen er private veier, bruer, kaier, moloer og dyrket mark.

3.2 Kort om organiseringen av Norsk Naturskadepool

Naturskadeforsikringsordningens skadepool er regulert i naturskadeforsikringsloven § 4 og i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool.

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 4 annet ledd at skadepoolen er kontaktledd mellom forsikringsbransjen og Landbruksdirektoratet, og at skadepoolen utlikner naturskadeerstatningene mellom selskapene. Skadepoolen har ikke noe økonomisk formål utover å fordele kostnadene ut til poolens medlemmer etter en gitt fordelingsnøkkel. Kostnadsfordelingen gjelder både skadekostnader, reassuranserkostnader og administrasjonskostnader. Poolen har heller ikke egenkapital, og årets resultat blir derfor regnskapsført som et tilgodehavende fra, eller som gjeld til poolens medlemmer.

Finans Norge er forretningsfører for Norsk Naturskadepool, jf. instruksens § 16, og har også det daglige ansvaret for skadeavregningen. 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.

Poolens øverste myndighet er årsmøtet og andre medlemsmøter, jf. instruksens § 14. I disse møtene har selskapene en stemmeandel tilsvarende deres fordelingsnøkkel (etter markedsandel) per 1. juli forut for møtet. Årsmøtets sammensetning og oppgaver følger av instruksens § 14 tredje ledd. Årsmøtet skal behandle årsberetning og regnskap, velge styre, styreformann og revisor og behandle andre forelagte saker.

Styrets oppgaver følger av instruksens § 15. Styret består av åtte medlemmer med personlige varamedlemmer. Styremedlemmene 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 oppgavene som følger av instruksens, er det fastsatt en styreinstruks for poolen. I utvalgets utredning punkt 3.3.2 redegjøres det for at det av styreinstruksens fremgår at styret i tillegg til de oppgavene som følger av instruksens, skal oppnevne vilkårsutvalget, reassuranseutvalget og revisjonsutvalget. Styret skal også i samråd med Landbruksdirektoratet gi nærmere regler om saksbehandlingen ved selskapenes erstatningsfastsetting, samt vedta teginningsretningslinjer og vilkår for avregning.

Poolens skadeutvalg er hjemlet i instruksens § 17. Skadeutvalgets oppgave er å føre kontroll med skadene selskapene krever fordelt, og ta nødvendig initiativ ved store skader hvor flere selskaper er involvert i samme skade. Det følger av instruksens § 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 tjeneste-

gjør i tre år. Medlemmene i utvalget oppnevnes av styret etter innstilling fra medlemselskapene. Fire av medlemmene representerer de fire største selskapene, mens det femte medlemmet representerer ett av de mindre selskapene.

Poolen har også et vilkårsutvalg, som utarbeider forslag til retningslinjer for premieberegning og vilkår for avregning mellom selskapene. Vilårsutvalget er også et konsultativt organ ved vurdering av endringer i retningslinjer og vilkår.

For en mer utfyllende redegjørelse for organiseringen av Norsk Naturskadepool, se Naturskadeforsikringsutvalgets utredning punkt 3.2 følgende.

3.3 Særlig om eierskapet til den eksisterende naturskadekapitalen i forsikringselskapene

Eierskapet til naturskadekapitalen er ikke uttrykkelig regulert i naturskadeforsikringsloven eller omtalt i lovens forarbeider.

Regnskapsmessig har avsatt naturskadekapital vært klassifisert som egenkapital siden 2008. Naturskadekapitalen ble da omklassifisert fra gjeld til egenkapital som ledd i tilpasningen av tidligere forskrift 16. desember 1998 nr. 1241 om årsregnskap for forsikringsselskaper til International Financial Reporting Standards (IFRS). Dette fremgår i dag av gjeldende årsregnskapsforskrift, jf. forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsforetak § 3-2.

Til tross for den regnskapsmessige klassifiseringen har det over tid vært uenighet og diskusjon 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 generelt, men å innføre en felles standard for regnskapsrapportering. Uenigheten har først og fremst gått ut på om naturskadekapitalen er en del av selskapenes egenkapital, eller om kapitalen kunne anses som en

form for sikkerhetsavsetning som var felles for naturskadeordningen. I forlengelsen av dette har det vært uenighet om hvorvidt et selskaps avsatte naturskadekapital kunne benyttes for å dekke et annet selskaps naturskadeerstatning i et under-skuddsår. For en gjennomgåelse av hva ulike instanser har ment om spørsmålet, viser departementet for øvrig til utvalgets utredning punkt 5.2.

Ved forskrift 19. februar 2016 nr. 163 ble det nedfelt i instruks for Norsk Naturskadepool § 11 fjerde ledd at naturskadekapitalen «tilhører selskapet». Dette var en av flere presiseringer som kom inn i instruks for å klargjøre naturskadekapitalens stilling i relasjon til kapitalkravene i Solvens II-direktivet (direktiv 2009/138/EF). Direktivet stiller krav til ansvarlig kapital (solvenskapital) som selskapene er pålagt å ha for å sikre stabilitet i markedet. Formålet med endringene var å legge til rette for at naturskadekapitalen kunne regnes som ansvarlig kapital etter direktivet. I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat i forkant av endringen ble det lagt til grunn at presiseringen av at naturskadekapitalen tilhører selskapet, kun var en klargjøring, og ikke en endring, av gjeldende rett.

Naturskadekapitalen forvaltes i dag sammen med selskapets øvrige midler, og avkastningen på kapitalen inngår i selskapets alminnelige finansavkastning.

Samtidig som det etter hvert er klarlagt at naturskadekapitalen tilhører selskapet, slik dette er beskrevet over, har naturskadekapitalen helt fra starten vært underlagt vesentlige rådighetsbegrensninger. Naturskadekapitalen «skal utelukkende anvendes til dekning av fremtidige naturskader», jf. instruks § 11 fjerde ledd siste punktum. Dersom et selskap overfører sin virksomhet i brannforsikring til et annet selskap, skal også naturskadekapitalen overføres, jf. instruks § 11 femte ledd. Opphører selskapet, skal oppbygget naturskadekapital overføres vederlagsfritt til skadepoolen for fordeling blant deltakerne i samsvar med årets utligningsgrunnlag, jf. instruks § 11 sjette ledd.

4 Størrelsen på eksisterende naturskadekapital i forsikringsselskapene

4.1 Innledning

Som redegjort for i punkt 2.1.1 har det både fra forsikringskundesiden og innad i forsikringsnæringen (særlig fra mindre selskaper med kort fartstid i naturskadeforsikringsmarkedet) vært rettet kritikk mot at de forsikringsselskapene som har vært lenge i markedet, har opparbeidet betydelig naturskadekapital i sine selskaper. Dette har skjedd ved at premiene over tid har vært høye, slik at de samlede premieinntektene har vært høyere enn forsikringsutbetalingene. Det er således ikke selskapenes innrettelse eller egeninnsats som ligger til grunn for opparbeidelsen, men selve premiefastsettelsen.

Kritikken har blant annet gått ut på at opparbeidelsen av naturskadekapital har ført til konkurranseulempen for nye selskaper og selskaper i vekst. Fra forsikringskundesiden er det pekt på at kundene har betalt for høye premier over tid. Majoriteten av forsikringsselskapene har hatt innvendinger mot disse synspunktene og mener at det ikke er riktig at det er bygget opp betydelig naturskadekapital.

Størrelsen på den eksisterende naturskadekapitalen i selskapene er et grunnleggende premiss både for vurderingen av om det er behov for å gjøre endringer i naturskadeforsikringsordningen og for det konkrete endringsforslaget.

4.2 Utvalgets redegjørelse for størrelsen på den eksisterende naturskadekapitalen i selskapene

Det er ikke enighet i utvalget om størrelsen på den eksisterende naturskadekapitalen i skadeforsikringsselskapene.

Utvalgets flertall mener at de opptjente naturskadepremiene over tid har oversteg selskapenes relative andel av erstatningsutbetalingene, og at det derfor er bygd opp betydelig naturskadekapital i selskapene. Flertallet har ved beregningen forholdt seg til *bokført* naturskadekapital, slik denne indirekte er definert i instruksens § 11

fjerde ledd. I instruksens definisjon inngår ikke administrasjonskostnader, kapitalavkastning eller eventuelle kapitalkostnader i beregningen av naturskadekapitalen.

Når det gjelder de konkrete beløpene, har utvalgets flertall bygget på tidligere evalueringer av organiseringen av naturskadepoolen og egne undersøkelser. Dette har utvalgets flertall redegjort for i sin utredning punkt 3.7. Utvalgets flertall legger til grunn at den samlede naturskadekapitalen i selskapene ved utgangen av 2017 var på om lag 8,5 milliarder kroner. Denne naturskadekapitalen er ujevnt fordelt mellom selskapene. 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. En oversikt over kjent naturskadekapital i medlemselskapene ved utgangen av 2017 er inn tatt i utvalgets utredning punkt 3.7, tabell 3.3.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlem Hodnesdal, legger et annet faktum til grunn når det gjelder den eksisterende naturskadekapitalen. Mindretallet mener at det må skilles mellom formell (dvs. bokført) naturskadekapital og det mindretallet omtaler som «reell» naturskadekapital, som mindretallet definerer som «den faktiske størrelsen av naturskadekapitalen man må ta utgangspunkt i, justert for de faktiske utbetalinger, kostnader og inntekter tilhørende naturskadeforsikringsordningen». Mindretallet har redegjort for dette i utredningen punkt 15.12.3 og 15.12.6.

Mindretallet mener at premieinntektene etter fratrukk fra skadekostnader, administrasjonskostnader og kapitalkostnader ikke har ført til betydelig oppbygging av reell naturskadekapital. Mindretallet mener at det er en utfordring med instruksens § 11 om fastsettelse av premie og avsetning til naturskadekapital at fastsettelsen ikke inkluderer vesentlige kostnader som følger med ordningen.

Mindretallet anslår den «reelle» naturskadekapitalen i selskapene til å være i størrelsesorden 130 millioner kroner.

4.3 Høringsinstansenes syn

Også blant høringsinstansene er det ulike syn på størrelsen på den eksisterende naturskadekapitalen i selskapene. De ulike synene går både ut på om man skal ta utgangspunkt i bokført naturskadekapital eller ikke, og på den nærmere beregningen av såkalt «reell» naturskadekapital.

Fairfondgruppen og *Næringslivets Hovedorganisasjon* støtter uttrykkelig flertallets syn på den historiske naturskadekapitalens størrelse.

Fairfondgruppen uttaler:

«Fairfondgruppen støtter lovutvalgets utgangspunkt for den historiske naturskadekapitalens størrelse, som er basert på medlemmene sin bokførte naturskadekapital. Denne blir utgangspunkt for kapital som skal benyttes til naturskader for det enkelte medlem ved underskudd i overgangsordningen.

I Finans Norge sin dissens i kapittel 15 settes det opp et alternativt regnskap for den «reelle naturskadekapital», som de mener avviker vesentlig fra den bokførte kapital. Vi mener beregningen er skjev og mangelfull og har derfor laget en beregning der fordel av å ha naturskadekapital er med. Vi vil hevde at den «reelle naturskadekapital» snarere utgjør 24 milliarder enn Finans Norge sin beregnede 0,1 milliard. En sammenligning av beregningene er vedlagt (Vedlegg 1)

Også uavhengige vurderinger av Finans Norge sine beregninger viser at utfallsrommet i slike beregninger er enormt, og at beregningspremissene er veldig avgjørende. Vi mener beregningene blir hypotetiske, all den stund det faktisk finnes en bokført naturskadekapital bygget opp igjennom lang tid etter gjeldende lover og regler for perioden. Det er ikke behov for nye beregninger av kapital og konsekvenser.

Bruk av kun bokført naturskadekapital betyr at historiske fordeler for selskap som har hatt naturskadekapital ikke blir tatt hensyn til. Samtidig ser vi at 8,5 milliarder i bokført naturskadekapital er tilstrekkelig sikkerhet for naturskadeordningen, og at fordelene blir gradvis redusert ved ny ordning.»

Når Fairfondgruppen her henviser til «Finans Norge sin dissens», er dette å forstå som utvalgsmedlem Hege Hodnesdal.

Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler:

«NHO mener at utvalget løfter viktige prinsipielle spørsmål som danner premiss for videre vurdering og organisering. Når det gjelder eksisterende naturskadekapital er denne opparbeidet og beregnet etter gjeldende regelverk. Den faktiske naturskadekapitalen utgjør nå om lag 8,5 mrd.

I dagens instruks inngår ikke administrasjonskostnader, kapitalavkastning eller eventuelle kapitalkostnader for kapital i beregningen av naturskadekapital. Disse elementene er derfor ikke en del av beregningsforutsetningene slik ordningen er utformet. Å beregne bakover i tid med andre forutsetninger som om det var et ordinært forsikret produkt gir derfor ikke et estimat på naturskadekapitalens størrelse, jf mindretallets dissens.»

Forbrukerrådet, Finanstilsynet, KS, Norske Forsikringsmegleres Forening og *Virke* er forutsetningsvis også enig med utvalgets flertall.

Finanstilsynet uttaler blant annet følgende om mindretallets beregning av «reell» naturskadekapital:

«Kjernen i dissensen dreier seg om den «reelle» naturskadekapitalen er betydelig lavere enn naturskadekapitalen som fremkommer på balansen i foretakene, og som er lagt til grunn av flertallet. Mindretallets beregning av «reell» naturskadekapital omfatter en estimering av alle kostnader foretakene har hatt i forbindelse med ordningen, herunder administrasjonskostnader og kapitalkostnader.

Beregningen av «reell» naturskadekapital er svært sensitiv for forutsetningene som legges til grunn. Særlig er prinsippene og forutsetningene rundt kapitalbinding og avkastningskrav av stor betydning for hvor stor reell naturskadekapital blir. Finanstilsynet vil i den sammenheng bemerke at Finans Norge legger til grunn i sin beregning at dagens solvenskapitalkrav som ble innført i 2016, er gjeldende for hele perioden, fra 1980 frem til i dag. Samtidig anerkjennes det at dette er en svakhet i beregningen, men Finans Norge mener beregningen kompenserer for det ved å sette solvenskapitaldekningen til 110 prosent, noe som er langt lavere enn gjennomsnittet for skadeforsikringsforetakene. Finans Norge kommer med denne beregningen til at forsikringsforetakene har hatt kapitalkostnader på om lag NOK 6 mrd. fra 1980 til 2017.

Etter Finanstilsynets vurdering er kapital-kostnaden betydelig overvurdert. Finanstilsynets beregninger viser at kapitalkravet som Finans Norge opererer med, er 7 ½ til 18 ganger større enn det kapitalkravet som faktisk var gjeldende i perioden fra 1995 til 2015. Med gjeldende kapitalregelverk for perioden lagt til grunn, vil store deler av kapital-kostnadene i Finans Norges beregninger bortfalle.

Finanstilsynet deler også flertallets syn om at naturskadekapital ikke er ordinær egenkapital. Den er bygget opp gjennom innbetaling fra forsikringstakerne i en kollektiv ordning og er ikke en kapital foretakene har stilt til disposisjon på egenhånd. Den er også bundet. Følgelig er det heller ikke rimelig at foretakene med tilbakevirkende kraft, kan kreve avkastning basert på kapitalmarkedsprising for å stille risikokapital til rådighet.

Forsikringsforetakene med naturskadekapital disponerer i dagens ordning fritt finansinntektene de har på denne kapitalen. Finans Norge legger til grunn at finansinntektene beregnes på bakgrunn av beregnet reell naturskadekapital fra året før, dvs. det regnes avkastning på gjenværende sum etter skader for egen regning, Finans Norges beregnede kapital-kostnader og manglende dekning av administrasjonskostnader er trukket fra premieinntektene. Etter Finanstilsynets vurdering blir grunnlaget for beregningen av finansinntektene for lav gjennom hele beregningen, noe som i sum gjør at finansinntekten (som går til fradrag i beregningene av kostnadene ved ordningen) er betydelig undervurdert.»

Finans Norge og *Eika Forsikring AS* støtter mindretallets syn og mener at det ikke kan dokumenteres at premieinntektene i naturskadeforsikringsordningen har vært større enn nødvendig når alle inntekter og kostnader tas i betraktning.

Finans Norge uttaler:

«Det må skilles mellom formell og reell naturskadekapital ved at det tas hensyn til reelle kostnader både ved statusberegning og i en fremtidig modell for ordningen. Utredninger Finans Norge har innhentet viser at reell naturskadekapital i forsikringsselskapene er langt fra det utvalget har lagt til grunn.

[...]

Utvalgets flertall legger i utredningen til grunn at opparbeidet naturskadekapital i forsikringsforetakene er 8,5 mrd. kroner. Fler-

tallet har da ikke tatt hensyn til at forsikrings-selskapene har hatt vesentlige kostnader som ikke er regnet med i den formelle naturskadekapitalen. Den reelle naturskadekapitalen må beregnes for å avdekke om og evt. hvilken grad det foreligger en opparbeidet naturskadekapital og hvilken lønnsomhet det har vært i ordningen. Mindretallet har i sin dissens avsnitt 15.12.3, pekt på at flertallets premiss om opparbeidet naturskadekapital er feil, og at om man tar hensyn til hele kostnadsgrunnlaget vil den reelle naturskadekapitalen i sum utgjøre om lag 130 mill. kroner.»

Eika Forsikring AS uttaler at selskapet stiller seg bak utvalgets mindretall, og gir også sin fulle støtte til de synspunktene og konklusjonen som fremgår av høringssvaret fra Finans Norge. *Norsk Naturskadepool* støtter også høringsuttalelsen fra Finans Norge.

Høringsinstansene *Norges vassdrags- og energidirektorat* og *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* har gitt uttrykk for at det er uheldig at flertallet og mindretallet i utvalget er uenige om faktagrunnlaget og premissene for størrelsen på fondsoppbygningen, uten å ta nærmere stilling til flertallets og mindretallets syn.

4.4 Departementets vurdering

Utvalgets flertall har pekt på at tidligere evalueringer av naturskadeforsikringsordningen 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 elementer som skal tas hensyn til når økonomien i ordningen skal vurderes.

Utvalgets flertall har beregnet selskapenes samlede naturskadekapital etter gjeldende regelverk. Det følger av instruksens § 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. Det er denne differansen, naturskadekapitalen, som utelukkende skal anvendes til dekning av fremtidige naturskader. Det er videre dette beløpet som selskaper med naturskadekapital kan trekke på i år med underskudd, mens selskaper uten slik naturskadekapital må trekke på annen egenkapital. Departementet er derfor enig med utvalgets fler-

tall i dets tilnærming til vurderingen av størrelsen på eksisterende naturskadekapital.

Når det gjelder det konkrete beløpet for bokført (formell) naturskadekapital, oppfatter ikke departementet at det er særlig uenighet om dette. Det legges til grunn at den samlede naturskadekapitalen i selskapene ved utgangen av 2017 var ca. 8,5 milliarder kroner.

Basert på utvalgets flertalls redegjørelse, herunder i utredningen punkt 3.7, tabell 3.3, legger departementet videre til grunn at naturskadekapitalen er ujevnt fordelt mellom selskapene i markedet. Selskaper som har tilbudt naturskadeforsikring lenge (herunder for eksempel Gjensidige Forsikring ASA, If skadeforsikring NUF, Sparebank 1 Skadeforsikring AS og Tryg Forsikring), har betydelig naturskadekapital som de kan tære på i år hvor ordningen går med underskudd. Selskaper som har vært del av naturskadeforsikringsordningen i en kortere periode, og som har lavere markedsandeler, har mindre eller ingen bokført naturskadekapital.

Departementet er ikke enig med mindretallet i den alternative måte å beregne naturskadekapitalen på. Forskjellen mellom naturskadeforsikringslovens indirekte definisjon av naturskadekapital og den «reelle» naturskadekapitalen, som mindretallet mener skal legges til grunn, er at det i den «reelle» naturskadekapitalen er inkludert kostnader og inntekter som ikke er inkludert i det gjeldende regelverket for beregning av naturskadekapital. Departementet mener, som utvalgets flertall, at det må tas utgangspunkt i det gjeldende regelverket for beregning av naturskadekapital. I

dette regelverket inngår ikke administrasjonskostnader, kapitalavkastning eller eventuelle kapitalkostnader i beregningen av naturskadekapitalen. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for at man nå skal regne inn andre elementer i beregningen av naturskadekapitalen. Som det fremgår av punkt 3, har forsikringsnæringen vært toneangivende ved utformingen av ordningen slik den er regulert.

Departementet har merket seg fra høringen at det i mindretallets alternative regnestykke er usikre parameter som kan ha stor betydning for vurderingen av den «reelle» naturskadekapitalen. Dette gjelder særlig beregningene av selskapenes kapitalkostnader. Departementet viser blant annet til høringsuttalelsen fra Finanstilsynet på dette punktet, hvor Finanstilsynet uttaler at «[b]eregningen av «reell» naturskadekapital er svært sensitiv for forutsetningene som legges til grunn. Særlig er prinsippene og forutsetningene rundt kapitalbinding og avkastningskrav av stor betydning for hvor stor reell naturskadekapital blir». Finanstilsynet viser videre til at tilsynets beregninger viser at kapitalkravet som Finans Norge opererer med, er 7 ½ til 18 ganger større enn det kapitalkravet som faktisk var gjeldende i perioden fra 1995 til 2015. Med gjeldende kapitalregelverk for perioden lagt til grunn, vil ifølge Finanstilsynet «store deler av kapitalkostnadene i Finans Norges beregninger bortfalle». Departementet deler dette synspunktet. For departementet er det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til mindretallets konkrete beregning av den «reelle» naturskadekapitalen.

5 Ny modell for naturskadeforsikringsordningen – etablering av felles naturskadekapital i Norsk Naturskadepool

5.1 Gjeldende rett

Departementet har gitt en generell redegjørelse for naturskadeforsikringsordningen i punkt 3. Når det gjelder kritikken mot dagens ordning, vises det til punkt 2.1.1, og punkt 4 om størrelsen på samlet eksisterende naturskadekapital i selskapene.

Som det fremgår av punkt 3.1, er dagens ordning at dersom naturskadepremiene i et skadeår overstiger selskapets ansvar overfor poolen, skal overskuddet settes av som naturskadekapital i det enkelte selskapet. Denne naturskadekapitalen skal etter naturskadeforsikringsloven utelukkende anvendes til å dekke fremtidige naturskader. Naturskadekapitalen forvaltes sammen med selskapets øvrige midler, og avkastningen på kapitalen inngår i selskapets alminnelige finansavkastning. Avkastningen på naturskadekapitalen har vært ansett å utgjøre en indirekte kompensasjon for selskapenes kostnader ved å drifte ordningen.

I år med underskudd kan selskaper med avsatt naturskadekapital trekke på denne. Selskaper uten avsatt naturskadekapital har ikke denne muligheten.

Finansforetaksloven kapittel 14, del II, har regler om kapital- og soliditetskrav for forsikringsforetak. Reglene er nærmere presisert i tilhørende forskrift til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften). Samlet gjennomfører regelverket EØS-regler som svarer til Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/138/EF av 25. november 2009 om adgang til å starte og utøve forsikrings- og gjenforsikringsvirksomhet (Solvens II-direktivet).

Med Solvens II-direktivet ble det innført et nytt regelverk for minstekrav til kapital i forsikringsforetak. Det ble også innført et nytt regelverk for verddivurdering av de forsikringstekniske avsetningene i forsikringsforetak. Formålet med det nye regelverket var å underlegge selskapene kapitalkrav som bedre reflekterer risikoen i foretakene enn det som fulgte av tidligere regler (Solvens I-regelverket). For å harmonisere kapitalkravene ble det også ansett nødvendig med

harmoniserte regler for verddivurdering av de forsikringstekniske avsetningene.

Hovedregelen om ansvarlig kapital for forsikringsforetakene følger av finansforetaksloven § 14-9. Det følger av bestemmelsens første ledd at forsikringsforetak til enhver tid skal ha ansvarlig kapital som minst er tilstrekkelig til å dekke et solvenskapitalkrav og et minstekapitalkrav. Bestemmelsens annet ledd regulerer hva slags kapital ansvarlig kapital kan bestå av. Grovt sagt deles finansforetakenes ansvarlige kapital inn i ulike grupper («tier 1-3») etter blant annet hvilken tapsabsorberende evne kapitalen har. For forsikringsforetak fremgår kriteriene for inndelingen av Solvens II-forskriften § 6. Kravene til kapital som inngår i gruppe 2, fremgår av fjerde ledd. Det følger ikke uttrykkelig av solvensregelverket hvilken stilling naturskadekapital har, men den regnes i dag med som ansvarlig kapital i kapitalgruppe («tier») 2 til dekning av solvenskapitalkravet. De forsikringsselskapene som har mye naturskadekapital, trenger mindre annen egenkapital for å oppfylle solvenskapitalkravet.

5.2 Utvalgets forslag

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder behovet for endringer i naturskadeforsikringsordningen og forslaget til en ny modell for organiseringen av ordningen.

De ulike vurderingene og anbefalingene til utvalgets flertall og mindretall har sammenheng med utvalgsmedlemmenes syn på den kritikken som er rettet mot dagens ordning, og på de underliggende faktiske premissene, særlig når det gjelder størrelsen på den eksisterende naturskadekapitalen i selskapene i dag.

Utvalget har diskutert tre modeller for en fremtidig ny ordning, som utvalget har beskrevet at kan plasseres langs en glideskala.

Modell 1 legger opp til at selskapene, som i dag, skal ha den økonomiske risikoen knyttet til naturskader og utligne skadene seg imellom basert på sin markedsandel i brannforsikrings-

markedet. Modellen skiller seg fra dagens ordning ved at ordningen med naturskadekapital foreslås avvirket. Et eventuelt overskudd vil med denne modellen tilfalle selskapene som ordinær 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. Med modell 1 vil naturskadeforsikringen i større utstrekning enn i dag 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 mellom modell 2 og dagens ordning er at avsetning til naturskadekapital ikke skal skje i det enkelte forsikringsselskapet, men til et fond som ligger i Norsk Naturskadepool. Med modell 2 legges det opp til en oppbygging av naturskadekapital i poolen såfremt det i det enkelte skadeåret er overskudd i naturskaderegnskapet. Avkastningen på naturskadekapitalen skal tilfalle fondet, og ikke det enkelte selskapet slik situasjonen er i dag. Forutsatt at det er tilstrekkelig rom for avsetninger, vil 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 fondets midler i underskuddsår, heller enn å måtte trekke på egenkapitalen slik som i dag. I modell 2 foreslås det likevel at selskaper med eksisterende naturskadekapital i en overgangperiode skal trekke på denne naturskadekapitalen i stedet for på fondet, jf. proposisjonen punkt 8.

Modell 3 minner om modell 2, men går lenger på visse områder. Blant annet innebærer denne modellen at skadepoolen 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. En annen hovedforskjell mellom modell 2 og 3 er at modell 3 forutsetter at selskaper med historisk

opparbeidet naturskadekapital i større grad må benytte denne til å dekke forsikringsutbetalingene til egne kunder, jf. nærmere om dette i proposisjonen punkt 8.

Utvalgets flertall foreslår endringer i ordningen i tråd med modell 2. Flertallet viser til at den ujevne fordelingen av naturskadekapital i selskapene i dag utgjør en ulempe for selskaper med begrenset eller ingen naturskadekapital, og at en ytterligere oppbygging av slik kapital i selskapene vil bidra til å forsterke de skjevhetene som ligger i dagens ordning. For å sikre at selskapenes naturskadekapital ikke øker ytterligere i fremtiden, mener utvalgets flertall at en bør gå bort fra ordningen med at det skjer en avsetning av naturskadekapital i det enkelte selskapet.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke utvalgets flertalls vurderinger eller forslag. Mindretallet mener at løsningen med et felles fond er unødvendig kompliserende og kostbar, og vil medføre en omfattende omlegging av ordningen basert på kritikk som ikke er faglig etterprøvd. Det er ifølge mindretallet ingen tegn til at det er lite konkurranse i brannforsikringsmarkedet. Det er også en misforståelse at naturskadekapitalen i et felles fond vil kunne bygges opp av akkumulert overskudd og oppnådd avkastning på naturskadekapitalen uten at forsikringskundene må betale høyere premier. En risikorett premie, som flertallets forslag baserer seg på, vil ifølge mindretallet i sin helhet bli benyttet til å dekke fremtidige naturskader.

Mindretallet mener at en ny naturskadeforsikringsordning bør driftes med så lite administrasjon av poolen som mulig. Mindretallet mener at det som beskrives som modell 1, bør være utgangspunktet for utformingen av en ny naturskadeforsikringsordning. Ordningen med avsetning til naturskadekapital bør avvirkles, og resultatet bør gå direkte inn som resultatlinje i selskapenes regnskap. Det er tilstrekkelig å gjennomføre de delene av utvalgets forslag 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. Mindretallet mener at disse endringene er tilstrekkelige til å imøtekomme forsikringskundernes, forsikringsnæringens og myndighetenes behov, uten at man forkaster en modell som over tid har bidratt til en velfungerende naturskadeforsikringsordning.

5.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynet, Forbrukerrådet, Fairfondgruppen, KS, Norske Forsikringsmegleres Forening og NHO støtter uttrykkelig utvalgsflertallets forslag til en ny ordning som går ut på at selskapene avsetter naturskadekapital i et felles naturskadefond.

Fairfondgruppen viser til at etter kritikk og utredninger av naturskadeordningen fra 2011 foreligger det nå et godt forslag som det haster å sette i kraft. Videre uttaler *Fairfondgruppen* blant annet:

«Fairfondgruppen støtter en løsning med felles naturskadekapital bygget opp i Naturskadepoolen, uten at enkelt-selskap har noen rettighet i naturskadekapitalen. En slik løsning er mer solid for samfunnet over tid, og fjerner problemet med at årlige endringer av markedsandeler i brannforsikring skaper ubalanse mellom selskap som har bygget opp naturskadekapital og selskap som bærer naturskaderisiko.»

Finanstilsynet mener at opprettelse av et felles fond som styres av Norsk Naturskadepool, vil ivareta alle parter på en god måte, både forsikringstakere og store og små forsikringsforetak. *Finanstilsynet* uttaler:

«Løsningen bidrar til å unngå tvil om eierskapet til midlene og vil også innebære en større utjevning mellom foretakene. [...] Det er en styrke ved den foreslåtte ordningen at investeringsavkastningen skal tilfalle fondet og dermed bli brukt til å sikre tilstrekkelig kapitalbuffer mot fremtidige naturskader, i motsetning til dagens situasjon der investeringsavkastningen på naturskadekapitalen tilfaller foretaket.

[...]

Mindretallet peker på at de fallende markedsandelene de siste årene til de store foretakene er et konkret bevis på at det ikke foreligger noen konkurransefordel for foretakene med naturskadekapital. Det er *Finanstilsynets* forståelse at flertallet i utvalget mener at noen foretak har hatt en urimelig og tilfeldig fordel ved å ha opparbeidet en betydelig naturskadekapital, mens andre foretak har liten eller ingen naturskadekapital og må belaste egenkapitalen i år med underskudd i ordningen, uten at det nødvendigvis direkte har medført tapte markedsandeler. *Finanstilsynet* oppfatter imidlertid ikke at konkurransemessige forhold

er et hovedpremiss for endringen som er foreslått. *Finanstilsynet* vil bemerke at naturskadeforsikring bare er en del av en samlet forsikring som kunden kjøper og at utvikling i markedsandeler påvirkes av en rekke forhold.»

Norske Forsikringsmegleres Forening uttaler:

«ForsikringsMeglerne støtter forslaget fra utvalgets flertall om at naturskadekapitalen i fremtiden settes av i et felles fond som forvaltes av Norsk Naturskadepool, da dette antas på lang sikt vil sikre forsikringstakerne mot naturskader på en bedre måte enn med dagens løsning.»

Finansdepartementet tar ikke uttrykkelig stilling til modellen for en ny ordning, men uttaler:

«Naturskadeforsikringsutvalgets arbeid har etter *Finansdepartementets* vurdering vist at det er klare svakheter ved organiseringen av naturskadeforsikringsordningen, og at gjeldende regelverk ikke er egnet til å sikre tilstrekkelig klarhet i, og åpenhet om, de økonomiske sidene ved ordningen. Etter *departementets* vurdering er det derfor viktig at *Justis* og *beredskapsdepartementet* følger opp utvalgets utredning.»

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap har heller ikke uttalt seg uttrykkelig om forslaget til ny modell, men uttaler mer generelt:

«Når utvalget har vurdert alternative organiseringer, 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. *DSB* støtter disse prinsippene.»

Boligbyggelagens Partner AS, Eika Forsikring AS, Finans Norge, Huseiernes Landsforbund og Industrieforsikring AS er kritiske til forslaget fra utvalgets flertall, med noe ulike begrunnelser. *Norsk Naturskadepool* støtter høringsuttalelsen fra *Finans Norge*, og har i tillegg noen egne innspill.

Finans Norge uttaler blant annet:

«Flertallets forslag til ny ordning med oppbygging av nytt felles fond og skjev utlikningsordning, bygger på en feilaktig antakelse om at

det eksisterer stor reell naturskadekapital i forsikringsselskapene.

[...]

Utvalgets flertall foreslår omfattende strukturelle endringer i ordningen uten at behovet for og konsekvensene av endringene er vurdert, se Utredningsinstruksen pkt. 2-2. Finans Norge mener at forslagene har en konkurransevridende effekt som følge av at selskap med formell naturskadekapital i realiteten vil subsidiere konkurrenter uten slik formell kapital.»

Eika Forsikring AS uttaler at selskapet stiller seg bak mindretallet i utvalget, og at det gir sin støtte til de synspunktene og konklusjonen som fremgår av høringsvaret fra Finans Norge. *Eika Forsikring AS* uttaler videre:

«Vi mener det nye forslaget vil innebære alvorlige negative konsekvenser – både for forsikringskundene og forsikringsnæringen. EIKA er også av den oppfatning at forslaget strider mot sentrale hensyn både i Solvens-II regelverket og i forsikringsvirksomhetsloven.»

Noen av høringsinstansene, herunder *Huseiernes Landsforbund*, har uttrykt bekymring for at den foreslåtte ordningen vil være mindre kundevennlig og blant annet føre til en mindre sømløs behandling av «ekte» og «uekte» naturskader:

«De færreste forbrukere har i dag et bevisst forhold til om en skade er en «ekte» naturskade dekket av naturskadeforsikringsordningen, eller en «uekte» naturskade som normalt dekkes av en bolig- eller innboforsikring. Dagens løsning gjør slik kunnskap unødvendig fordi naturskadeforsikringen utgjør en integrert del av brannforsikringen, og skadeoppgjørene skjer etter vår erfaring sømløst.

Ved å opprette et felles fond, som skal stå risiko for naturskader er vi i Huseierne bekymret for at det vil oppstå en mindre sømløs behandling av «ekte» og «uekte» naturskader, og at effektiviteten og hurtigheten i skadeoppgjør ved ekte naturskader over tid reduseres. Når selskapene i år går med overskudd må overføre dette til et felles fond, kan det påvirke selskapenes prioriteringer av raske og effektive skadeoppgjør ved naturskader. Det er en risiko for at det oppstår en to-sporet og lite forbrukervennlig løsning sammenlignet med dagens ordning.»

Til dette uttaler *Finanstilsynet*:

«Mindretallet framhever at forslaget til ny ordning vil medføre negative konsekvenser for kundene. Finanstilsynet deler ikke denne oppfatningen. Den kontaktflaten kunden har ved håndtering av forsikringsavtalen og skadeoppgjør vil i den foreslåtte ordningen fremdeles bli mot det forsikringsforetaket kunden har brannforsikringen i, på samme måte som i dag. Finanstilsynet kan ikke se grunn til at behandlingen av ekte naturskade (som dekkes av naturskadeforsikringsordningen) og uekte naturskade (som dekkes under den ordinære brannforsikringen) ikke skal kunne skje like sømløst som i dagens ordning.»

Noen av høringsinstansene er bekymret for at forslaget om oppbygging av et felles fond vil medføre premieøkninger for forsikringskundene. *Huseiernes Landsforbund* uttaler om dette:

«Vi frykter også at oppbygningen av et felles fond i praksis må betales av forbrukerne. Det er etter vår mening heftet stor usikkerhet ved hvor stor andel av et slikt felles fond som vil måtte bygges opp ved hjelp av fremtidige premieinnbetalinger, og i hvilken grad den foreslåtte overgangsordningen kan bidra til oppbygningen av fondet. Det vanskelig å se at en gjenoppbygning av fondet etter store skader vil være mulig på annen måte enn ved å øke premiene. For boligeierne er da en sannsynlig risiko for at vi må betale både for oppbygning av et felles fond gjennom økte premier, samtidig som at kostnader for skadeforebyggende tiltak til slutt også ender opp hos oss som kunder og forbrukere.

Vi forstår at avkastningen av et felles fond vil komme forbrukerne til gode, men vi ser ikke at det i utredningen er gjort noen vurdering av hvorvidt denne avkastningen vil overstige en alternativ avkastning for forbrukerne.»

Eika Forsikring AS uttaler om dette:

«De siste 10 årene har det samlede resultatet under naturskadeforsikringsordningen vært negativt, også før det er tatt hensyn til administrasjons- og kapitalkostnader. Å bygge opp et felles fond uten at naturskadepremien økes, synes derfor å være urealistisk sammenlignet med premieinnbetalingene de siste 10 årene. EIKA kan heller ikke se at forslaget til utvalgets

flertall innebærer en styrkning av ordningen som rettfærdiggjør en økning av naturskade-premien.»

Boligbyggelagens Partner AS uttaler:

«Utvalgets forslag synes i stor grad å basere seg på oppbygningen av et felles fond, hvor fondet i hovedsak skal bygges opp i en overgangsperiode. Det synes likevel å knytte seg betydelig usikkerhet til hvor mye av fondet som vil bygges opp ved at selskaper med eksisterende naturskadekapital i overgangsperioden ikke belaster fondet i under-skuddsår, og hvor mye som må hentes gjennom premieinnbetalinger. Partner er usikker på gevinsten ved en slik fondsoppbygging for forsikringstakerne, særlig etter utløpet av overgangsperioden. Det bør i alle tilfeller gjøres en grundigere vurdering av om en slik fondsløsning i et langsiktig perspektiv er det beste for forsikringstakerne, særlig sett i lys av andre avkastningsalternativer.

En annen betenkelig side ved oppbyggingen av et felles fond er at oppbygningen trolig vil ta så lang tid, at de forsikringstakerne som bidrar til oppbygningen av fondet, i liten grad vil få nytte av midlene. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende for en gjenoppbygningen av fondet etter et katastrofeår etter utløpet av overgangsordningen.

Et felles fond vil heller ikke bidra til å øke sikkerheten for at forsikringstakerne får utbetalt sine forsikringskrav sammenlignet med dagens ordning, i og med at oppbygningen av et felles fond er ment å ha en risikoreduserende effekt ved forsikringsselskapenes beregninger av solvenskapitalkravet for naturskaderisiko.»

Finanstilsynet deler ikke bekymringen knyttet til økning i premiene og uttaler om dette:

«Finanstilsynet er forøvrig ikke enig i mindretallets anførsel om at oppbygningen av det foreslåtte felles fondet vil innebære en premieøkning. Fondet skal bygges opp ved at det i år med overskudd i ordningen får tilført midler, mens i år med underskudd i ordningen vil størstedelen av tapet bli dekket av naturskadekapitalen som ligger i foretakenes balanse. Årsaken til dette er at det er foretakene med størst markedsandel som har størst naturskadekapital, slik at belastningen på fondet i poolen under overgangsordningen kun blir

utbetaling til foretak som samlet har en lav markedsandel og derved lav andel av under-skuddet.»

Noen av høringsinstansene har særlig reist spørsmål om hvordan den nye ordningen vil forholde seg til kravet om solvenskapital i selskapene. *Eika Forsikring AS* uttaler:

«Naturskadeforsikring utgjør kun 6 prosent av det samlede skadeforsikringsmarkedet i Norge, og EIKA mener det er lite hensiktsmessig med en kostbar særordning for risikoavsetninger, særlig på et så begrenset området som naturskade. Det EU-harmoniserte Solvens II-regelverket, som innebærer at forsikringsforetak med 99,5 prosent sannsynlighet skal ha nok kapital til å dekke tap som kan oppstå i løpet av ett år, bør være en tilstrekkelig regulering av risikoavsetninger også for naturskadeforsikringsordningen.

Solvens II inneholder et risikobasert kapitalkrav som tar hensyn til diversifiserings-effekter mellom ulike typer risiko i forsikringsselskapene. Om forsikringsselskapene oppfyller Solvens II-kravene så er det fullt ut tilstrekkelig også for naturskaderisikoen, og dessuten er marginalbidraget til kapitalbehovet for naturskaderisiko mye lavere enn om kapital skal holdes separat for denne risikoen. Det er altså mye mer kapitaleffektivt for markedet som helhet å la selskapenes solvenskapital bære risikoen i stedet for et felles fond. Økte kapitalkostnader er ikke direkte påvisbare eller synlige, men kostnadene er reelle og kommer til å belaste kundene på sikt. Når det heller ikke finnes noen synlig fordel fra et forbrukerperspektiv ved å opprette et felles fond, taler ovenstående sterkt imot å opprette et slikt.

Frem til utløpet av overgangsordningen vil kapitalen i et felles fond heller ikke kunne benyttes som et risikoreduserende element ved beregninger av solvenskapitalkravet for foretakene med naturskadekapital. Et klart flertall av foretakene som omfattes av naturskadeforsikringsordningen har naturskadekapital, og det vil i en periode derfor oppstå en betydelig dobbel avsetning for naturskaderisiko. Dette synes som en lite samfunnsøkonomisk gunstig løsning.

Riktignok vil avkastningen av et felles fond kunne brukes til å dekke fremtidige utbetalinger under naturskadeforsikringsordningen, men dette veier på langt nær opp for de mer-

kostnadene, ulempene og manglende syner-
gier et felles fond vil medføre.

[...]

Kapitalen i et felles fond vil måtte investere, og utvalgets flertall har fremhevet at avkastningen i det felles fondet vil kunne brukes til dekning av fremtidige naturskader. Dette er riktig, men EIKA mener det er en betydelig svakhet at utvalget ikke har gjort en grundig vurdering av hva en sannsynlig nettoavkastning vil kunne bli.

Risikoprofilen til et slikt fond vil trolig måtte være svært lav, noe som vil gjenspeiles i avkastningen. Selv med en svært lav risikoprofil vil ikke fondet være fullstendig skjermet fra negative markedssvingninger. Et globalt fall i markedet tilsvarende finanskrisen i 2008 vil kunne redusere størrelsen på fondet betydelig, og det vil kunne ta mange år før avkastningen fra lavrisikoinvesteringer henter inn igjen et slikt tap. Slike svingninger på avkastningen vil både påvirke foretakenes eksponering og risiko, og de vil også påvirke premien dersom 4 milliarder kroner er et konstant mål. Dette er lite ønskelig både fra et foretaks- og forbrukersynspunkt.»

Industriforsikring AS uttaler om dette:

«Industriforsikring AS har pr 30.06.2019 ca NOK 110 mill i avsetninger til naturskadefondet. Dette utgjør ca 23 % av den totale egenkapitalen til selskapet. Vi kan ikke se at utvalget har utredet effekten på solvenskapitaldekning og behov for eventuelt ytterligere egenkapitalbidrag ved den foreslåtte overgangsordningen.»

Finanstilsynet er av en annen oppfatning når det gjelder forholdet til solvensregelverket, og uttaler:

«Finanstilsynet legger til grunn at det enkelte foretak kan benytte sin andel i fondet (basert på markedsandel) som en risikoreducerende effekt ved beregning av solvenskapitalkravet, og at den naturskadekapitalen som ligger i foretakene etter overgang til ny ordning, kan benyttes til dekning av solvenskapitalkravet på samme måte som i dag. Det er en styrke ved den foreslåtte ordningen at investeringsavkastningen skal tilfalle fondet og dermed bli brukt til å sikre tilstrekkelig kapitalbuffer mot fremtidige naturskader, i motsetning til dagens situasjon der investeringsavkastningen på naturskadekapitalen tilfaller foretaket.»

5.4 Departementets vurdering

Departementet følger opp forslaget fra utvalgets flertall om å gå bort fra ordningen med opparbeiding av naturskadekapital i selskapene og i stedet etablere en felles naturskadekapital i Norsk Naturskadepool.

Utvalget foreslo at den nye ordningen skulle reguleres i forskrift. Departementet har ikke tatt stilling til om forskriftshjemmelen i naturskadeforsikringsloven § 4 tredje ledd er tilstrekkelig til at endringene kan gjøres i forskrift. Departementet antar at dette kan være noe usikkert. Etter departementets syn er det uansett mye som tilsier at etablering av en felles naturskadekapital i Norsk Naturskadepool og regulering av anvendelsen av eksisterende naturskadekapital i en overgangsordning, jf. proposisjonen punkt 8, bør gjøres ved lov. Departementet foreslår at den nye ordningen reguleres i naturskadeforsikringsloven § 4. Nærmere regulering vil imidlertid bli gitt i forskrift.

Departementet deler oppfatningen til utvalgets flertall om at forsikringsselskapene gjennom årene har opparbeidet betydelig naturskadekapital i sine selskaper, og at denne er ujevnt fordelt mellom selskapene. At noen av forsikringsselskapene har hatt muligheten til å opparbeide betydelig naturskadekapital, skyldes at disse selskapene har vært i markedet over en lang periode, herunder over år hvor nivået på naturskadeforsikringspremien har blitt satt for høyt. Premien har truffet bedre de siste årene.

Departementet deler også utvalgets flertalls oppfatning av at den ujevne fordelingen av naturskadekapital i selskapene utgjør en ulempe for selskaper uten opparbeidet naturskadekapital og dermed er en utfordring for ordningen. Departementet viser i denne sammenhengen til utvalgets utredning punkt 7.1.1, hvor det fremgår at Finanstilsynet allerede i 2011 påpekte at den omstendighet at selskaper uten (tilstrekkelig) naturskadekapital må dekke sine forpliktelser i skadeår med underskudd med annen egenkapital, er konkurransevridende til fordel for selskaper som har opparbeidet naturskadekapital. Synspunktet er opprettholdt i Finanstilsynets høringsuttalelse til NOU 2019: 4.

Mindretallet i utvalget, utvalgsmedlem Hodnesdal, har vist til at fallende markedsandeler de siste årene hos de store forsikringsselskapene er et bevis på at det ikke foreligger noen konkurransefordel for selskaper med naturskadekapital, og at det derfor ikke er behov for endringer. Mindretallet har i høringen fått støtte fra Finans Norge. Til dette vil departementet bemerke at

utviklingen i markedsandeler i skadeforsikring for brann/kombinert forsikring, fremlagt av Finans Norge i høringen (figur 3.1), tyder på at konkurransen ikke har vært fraværende i brannforsikringsmarkedet de siste tiårene, men etter departementets vurdering kan den ikke sies å ha vært «sterk», slik Finans Norge omtaler den i sin høringsuttalelse. Slik departementet ser det, er dette imidlertid uansett ikke avgjørende for vurderingen av om det er behov for å endre ordningen. Naturskadeforsikring er en begrenset del av en samlet forsikring som kunden kjøper, og utviklingen i markedsandeler påvirkes av en rekke forhold. De konkurransemessige forholdene er dessuten ikke alene den bærende begrunnelsen for endringene som foreslås, men inngår i en mer sammensatt vurdering. Utvalgets flertall har som grunnlag for sine vurderinger av behovet for en ny ordning i tillegg vist til viktigheten av at naturskadekapitalen og forsikringstakernes fremtidige innbetalinger anvendes i tråd med formålet (det vil si til å dekke fremtidige naturskader). Departementet deler disse synspunktene.

Det kan muligens anføres at det bør være tilstrekkelig at det iverksettes tiltak for å sikre at premiene ikke blir for høye i fremtiden. Utvalget har til illustrasjon pekt på et behov for tydeligere instruksjoner for premiefastsettelsen, økt transparens og utvidet styresammensetning. Ved å redusere forsikringspremien, og dermed sørge for at periodens samlede naturskadeerstatninger overstiger periodens samlede naturskadepremier, vil en over tid kunne bygge ned den naturskadekapitalen som ligger i selskapene som har naturskadekapital. Dette ville imidlertid ikke være en tilfredsstillende løsning for selskapene uten opparbeidet naturskadekapital, som må dekke sin andel av underskuddet på annen måte. Man har dessuten ikke noen garanti for at det ikke kan skje ytterligere oppbygging av naturskadekapital, som vil forsterke skjevhetene.

Departementet er også enig med utvalgets flertall i at det ikke er et godt alternativ til dagens ordning å gå helt bort fra avsetninger til naturskadekapital. I en slik modell vil fremtidig overskudd i enkeltår tilfalle selskapene uten bindinger for anvendelsen av kapitalen. Motsatt vil et underskudd i ordningen måtte belastes selskapets egenkapital. Dette ville imidlertid ikke medføre noen utjevning mellom selskapene sammenlignet med dagens situasjon, og det ville ikke sikre at premieoverskuddet i større grad enn i dag blir brukt til å dekke fremtidige naturskader.

For å sikre at selskapenes naturskadekapital ikke øker ytterligere i fremtiden, er departemen-

tet enig med utvalgets flertall i at en bør gå bort fra løsningen hvor det skjer en avsetning av naturskadekapital i det enkelte selskapet. Departementet går som nevnt inn for at det i stedet etableres et naturskadefond i Norsk Naturskadepool. Departementet har i tillegg til hensynene som er omtalt foran, lagt vekt på at forslaget har fått tydelig støtte fra Finanstilsynet, som har fulgt naturskadeforsikringsordningen tett over mange år.

Formålet med et fond er at alle forsikrings-selskapene som er medlemmer av skadepoolen, på sikt skal kunne trekke på fondets midler hvis ordningen går i minus enkelte år. En slik løsning innebærer at selskapene ikke vil måtte tære på egenkapitalen hvis det er midler i poolen. Et underskudd vil bli fanget opp av fondet, som alle selskapene har bidratt til. Med en slik ordning vil det ikke lenger vil være en konkurranseulempe ikke å ha opparbeidet naturskadekapital i eget selskap.

Utvalgets mindretall, Hodnesdal, og noen av de høringsinstansene som er kritiske til forslaget, har pekt på at det er lite hensiktsmessig med en kostbar særordning for risikoavsetninger, særlig på et så begrenset området som naturskade. Departementet er klar over at en løsning hvor kapitalen for fremtiden avsettes i et fond, forvaltet av poolen, vil innebære noe økte kostnader til administrasjon av ordningen. Blant annet vil poolen måtte allokere ressurser til å ivareta sin forvalterrolle. Til tross for visse økte kostnader mener departementet at løsningen har flere fordeler som i sum veier tyngre. Det vises til redegjørelsen over. I tillegg vises det til at avkastningen av fondet i poolen vil legges til fondet. På denne måten vil hele resultatet av eventuelle for høye naturskadepremier komme forsikringskundene til gode. Dette vil være i motsetning til i dag, hvor avkastningen går inn i selskapene som egenkapital.

Departementet er heller ikke enig i at det er lite hensiktsmessig å gjøre disse endringene i naturskadeforsikringsordningen uten å samtidig gjøre en vurdering av grunnelementene i ordningen, som prinsippet om at naturskadepremien er lik for alle brannforsikringskundene (solidaritetsprinsippet). Dette er sider ved naturskadeforsikringsordningen som ligger utenfor rammene av utvalgets utredning og departementets oppfølging, og departementet mener at det er gode grunner for dette.

Lovforslaget om etablering av en felles naturskadekapital i Norsk Naturskadepool går konkret ut på at i skadeårganger med positiv saldo skal et medlem av skadepoolen overføre sin andel av

saldoen til poolens naturskadekapital. I skadeåranger med negativ saldo skal medlemmets andel av den negative saldoen dekkes av poolens naturskadekapital. Naturskadekapitalen og avkastningen av den skal brukes til dekning av medlemmenes fremtidige underskudd. I en overgangsperiode må medlemsselskaper med egen naturskadekapital dekke underskuddet selv, jf. punkt 8. Medlemmene har etter dette både forpliktelser og rettigheter overfor poolen. Forsikringsselskapene vil imidlertid ikke ha eiendomsrett til skadepoolens naturskadekapital, slik de har til egen bokført naturskadekapital i dag.

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, og noen av høringsinstansene har reist spørsmål om hvordan den nye ordningen vil forholde seg til solvensregelverket og regelverket for skadeforsikringsselskapenes føring av regnskap.

Forsikringsselskapenes solvenskapitaldekning følger av forholdet mellom solvenskapitalen (ansvarlig kapital) og solvenskapitalkravet. Størrelsen på solvenskapitalkravet avhenger av omfanget av risikoen ved ulike deler av virksomheten. Dersom naturskadekapitalen overføres til et felles fond, vil selskapenes egen solvenskapital som kan brukes til å dekke kravet, reduseres. Selv om medlemmene ikke har eiendomsrett til naturskadekapitalen, kan de imidlertid benytte en forholdsmessig andel i fondet som en risikoreduerende effekt ved beregningen av selskapets solvenskapital for naturskaderisiko. Når det gjelder fordelingsnøkkelen, altså hvor stor andel av fondet selskapene kan benytte som en risikoreduerende effekt, har utvalget foreslått at selskapene kan benytte poolens fond etter sin andel av brannforsikringssummer per 1. juli året før. Departementet vil følge opp dette spørsmålet gjennom regulering i forskrift.

Departementet utelukker ikke at lovforslaget kan innebære at det må gjøres tilpasninger i regelverket for skadeforsikringsselskapenes føring av regnskap. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med det senere forskriftsarbeidet.

Utvalgsmedlem Hodnesdal og noen av høringsinstansene har videre innvendt mot lovforslaget at det vil ha negative konsekvenser for forsikringskundene i form av økte premier. Det er reist spørsmål ved hvor stor del av den felles naturskadekapitalen som vil bygges opp ved at selskaper med eksisterende naturskadekapital i en overgangsperioden ikke belaster fondet i underskuddsår (jf. proposisjonen punkt 8), og hvor mye som må hentes gjennom premieinnbetalinger.

Departementet bemerker at både den eksisterende naturskadekapitalen i selskapene i dag og den fremtidige felles naturskadekapitalen har blitt og vil måtte bli bygget opp gjennom at det er overskudd i ordningen. I bunnen av dette overskuddet ligger premieinnbetalingene. Hvor lang tid det vil ta før poolens naturskadekapital vil komme opp på et ønsket nivå, vil nødvendigvis avhenge av forholdet mellom premieinntektene og utgiftene medlemsselskapene skal ha dekket av poolen, samt avkastningen på poolens kapital.

Som departementet kommer tilbake til i punkt 8, foreslås det at den felles naturskadekapitalen skal bygges opp ved at selskapene som har naturskadekapital i dag, i en overgangsperiode skal tære på denne naturskadekapitalen i fremtidige år med underskudd i ordningen. I år med overskudd i ordningen skal alle selskapene overføre dette overskuddet til det felles fondet. I tillegg vil oppnådd avkastning på naturskadekapitalen gå inn i fondet, i motsetning til det som er tilfellet nå. Premien forutsettes også i fremtiden å skulle være risikorett og skal fastsettes i henhold til nærmere regulering i forskrift til naturskadeforsikringsloven slik som i dag. Forslaget om å etablere et fond i skadepoolen forutsettes med andre ord ikke i seg selv å medføre premieøkning. Departementet vil for øvrig komme tilbake til og vurdere utvalgets forslag til premiefastsettelse i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Dersom resultatet i ordningen går i null over tid (det vil si at premiene svarer til skadekostnadene), vil oppbyggingen av naturskadekapital i poolen og bruken av eksisterende naturskadekapital i selskapene avhenge av volatiliteten i resultatet. Om resultatet over tid går i null, vil naturskadekapitalen 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 i utvalgets utredning punkt 9.2.3. Dette viser også at det er mulig å bygge opp en felles naturskadekapital innenfor rammene av en risikorett premie.

På sikt, når naturskadekapitalen i poolen har kommet opp i ønsket størrelse, kan man også tenke seg muligheten for at avkastningen på denne kan gi grunnlag for reduksjon i premiene. Når det er sagt, understreker departementet at det ikke er mulig å overskue hvordan dette vil arte seg fremover. Graden av volatilitet kan man ikke forutse, og det kan heller ikke utelukkes at det kan komme flere skadeår med store utbetalinger rett etter hverandre.

Noen av høringsinstansene har vært bekymret for at lovforslaget skal gi mindre sømløse oppgjør

for kundene. Departementet deler ikke denne bekymringen. Den kontaktflaten kunden har ved håndtering av forsikringsavtalen og skadeoppgjør, vil i den foreslåtte ordningen fremdeles bli mot det forsikringsselskapet kunden har brannforsikringen i. Departementet kan ikke se at behand-

lingen av «ekte» naturskade (som dekkes av naturskadeforsikringsordningen) og «uekte» naturskade (som dekkes under den ordinære brannforsikringen) ikke skal kunne skje like sømløst som etter dagens ordning.

6 Spørsmålet om forsikringsselskapene eller Norsk Naturskadepool skal ha risikoen ved naturskadeforsikringsordningen

6.1 Gjeldende rett

I dag er det forsikringsselskapene som har risikoen ved naturskadeforsikringsordningen, ved at de i underskuddsår må dekke sin andel av årets underskudd ved bruk av selskapets egenkapital.

Selskapenes samlede ansvar for en enkelthendelse er begrenset til 16 milliarder kroner, jf. forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring § 2. Styret i poolen har valgt å begrense medlems-selskapenes samlede ansvar for en enkelthendelse til 1,5 milliarder kroner. Dette åpner poolen for ved å kjøpe gjenforsikring for dekning av mulige samlede erstatningsbeløp ved en enkelthendelse mellom 1,5 milliarder og 16 milliarder kroner.

6.2 Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at alle selskapene på sikt i den nye ordningen skal kunne trekke på Naturskadepoolens fondsmidler i underskuddsår (se blant annet utredningen punkt 7.4.2.1 femte og siste avsnitt og punkt 7.4.2.5). Forutsetningen er likevel at fondet har tilstrekkelige midler til å dekke et eventuelt underskudd. Det kan ikke utelukkes at selskapene kan bli ansvarlige overfor forsikringskundene i særlige tilfeller, hvis poolens naturskadekapital er brukt opp. Dersom fondet ikke har tilstrekkelige midler til å dekke et slikt underskudd, foreslår utvalget at forsikringsselskapene, ikke poolen, skal ha den økonomiske risikoen (restrisikoen) knyttet til naturskader. Dette er i tråd med dagens ordning.

Hvor stor denne risikoen er, vil ifølge utvalget avhenge av hvordan gjenforsikringsprogrammet er satt sammen. I dag har Norsk Naturskadepool 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. Utvalget uttaler at når det felles fondet i poolen har nådd en akseptabel størrelse, antas (rest)risikoen å være liten.

Utvalgsmedlem Hodnesdal støtter forslaget om å la selskapene bære risikoen ved naturskadeforsikringsordningen, men mener at en slik modell krever at forsikringsselskapene blir kompensert for at de må stille kapital til disposisjon for å stå denne risikoen. Hodnesdal viser til at kapital-kostnaden verken er innarbeidet i utvalgets forslag til premieberegningmodell eller i grunnlaget som skal dekkes gjennom utligningsmodellen. Dette er etter mindretallets vurdering en mangel i oppsettet for flertallets valgte modell.

6.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Norske Forsikringsmeglernes Forening* som har kommentert særskilt spørsmålet om selskapene skal stå risikoen ved naturskadeforsikringsordningen. *Norske Forsikringsmeglernes Forening* støtter utvalgets forslag om at selskapene skal bære restrisikoen.

6.4 Departementets vurdering

Departementet følger opp utvalgets forslag om at selskapene skal bære den økonomiske risikoen knyttet til naturskader. Forslaget er i samsvar med gjeldende ordning. Det er i hovedsak ikke uenighet om dette spørsmålet i utvalget, og det har ikke kommet innvendinger mot løsningen fra høringsinstansene.

Som utvalget redegjør for i utredningen punkt 7.2, er det 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 mindre rolle om en skade er å anse som en «ekte» naturskade, omfattet av naturskadeforsikringsordningen, eller en «uekte» naturskade, som dekkes av forsikringsselskapet selv. Selskapet skal i den foreslåtte ordningen fremdeles forstå oppgjøret til kunden, og utligningen som finner sted mellom selskapene, er kunden uvedkommende.

Utvalget er delt i spørsmålet om selskapene skal kompenseres for at de må stille kapital til disposisjon for å bære denne risikoen. Departementet tar ikke stilling til dette spørsmålet i denne lovproposisjonen. Dette er en del av spørsmålet om valg av premieberegningsmodell, som departementet vil komme tilbake til i forskrift.

7 Målsetting om størrelsen på skadepoolens naturskadekapital

7.1 Utvalgets forslag

Formålet med naturskadekapitalen som foreslås bygget opp i skadepoolen, er å dekke underskudd i naturskadeforsikringsordningen i enkeltår.

Utvalgets flertall mener at fire milliarder kroner er et hensiktsmessig mål for fondet ved oppstart, men at dette beløpet senere må vurderes med jevne mellomrom.

For å vurdere hva som bør være målsettingen for nivået på naturskadekapitalen i en fremtidig ordning, er det nødvendig å beregne behovet for risikokapital. Denne beregningen er av teknisk art. Grunnlaget for utvalgets vurdering er som følger (punkt 7.3.1 i utredningen):

«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. Fremstillingen i det følgende bygger i all hovedsak på scenarioet for stormrisiko innarbeidet i Solvens II-regelverket.

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. 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 for-

sikringssum, 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.

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.

Av forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrænse ved naturskade-

forsikring fremgår det at forsikringsselskaperes 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 medlems-selskapene 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 skisert 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 tilfredsstillt, 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.»

Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, uttaler i sin dissens at hun ikke deler flertallets vurdering. Hodnesdal har imidlertid ikke uttalt seg spesifikt om størrelse på fondet.

7.2 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om den foreslåtte målsettingen om at størrelsen på skadepoolens naturskadekapital skal være på fire milliarder kroner.

7.3 Departementets vurdering

Departementet viser til utvalgets drøftelse av målsettingen for naturskadekapitalens størrelse. Det har ikke kommet merknader fra høringsinstansene på forslaget om at fire milliarder kroner er et hensiktsmessig mål for naturskadekapitalen ved oppstart. Departementet legger utvalgets flertalls vurdering og forslag til grunn, men deler flertallets forbehold om at beløpet senere bør vurderes med jevne mellomrom og eventuelt justeres.

8 Bruk av selskapenes naturskadekapital til å dekke egne forpliktelser – overgangsordning

8.1 Innledning og problemstilling

Som departementet har redegjort for i punkt 4, var den samlede naturskadekapitalen i selskapene ved utgangen av 2017 på ca. 8,5 milliarder kroner. Det har etter hvert blitt klargjort at naturskadekapitalen tilhører det enkelte selskapet, jf. instruksens § 11 fjerde ledd og departementets redegjørelse for hva dette innebærer, i punkt 3.3. Samtidig fremgår det også av § 11 fjerde ledd at naturskadekapitalen utelukkende skal anvendes til dekning av fremtidige naturskader. Det ligger med andre ord bindinger på kapitalen. Selskapene verken kan eller har noen berettiget forventning om å disponere denne kapitalen på lik linje med annen egenkapital.

Departementet foreslår en endring av naturskadeforsikringsordningen i form av at man går bort fra at naturskadekapital opparbeides i det enkelte selskapet, og at det i stedet etableres en felles naturskadekapital i skadepoolen. Et sentralt spørsmål blir da om en slik ny ordning skal være rent fremoverskuende, og se bort fra den naturskadekapitalen som allerede ligger i selskapene, eller om den eksisterende naturskadekapitalen kan nyttiggjøres i tråd med sitt formål i den nye ordningen.

Spørsmålet har ikke betydning for fremtidige skadeår der ordningen går i pluss. For slike år innebærer lovforslaget at det enkelte selskaps overskudd tilføres skadepoolens naturskadekapital. Spørsmålet har betydning for skadeår med underskudd i ordningen.

8.2 Utvalgets forslag

Utvalget er ikke enstemmig når det gjelder bruken av selskapenes eksisterende naturskadekapital.

Utvalgets flertall foreslår at den nye ordningen ikke skal være rent fremoverskuende, men derimot at det skal trekkes på noe av den naturskadekapitalen som ligger i selskapene i dag. Flertallet mener at dette vil være mest forenlig med naturskadeforsikringsordningens formål.

Det fremgår uttrykkelig av instruksens § 11 fjerde ledd at naturskadekapitalen utelukkende skal anvendes til dekning av fremtidige naturskader. Ved å la historisk opparbeidet naturskadekapital stå urørt, vil ikke midlene bli brukt i samsvar med formålet. Flertallet viser videre til at da naturskadeforsikringsordningen ble etablert, var det neppe forutsett at avsetningene skulle komme opp i den størrelsen de har i dag. Naturskadekapitalen har bygget seg opp som et resultat av at premiene historisk sett har vært høyere enn skadeutbetalingene og utgiftene forbundet med ordningen. Ved å nyttiggjøre noe av denne kapitalen i den nye ordningen kan man unngå at kundene må betale for ordningen i form av økte premier. Videre er det kundene som har betalt inn premiene, og utvalgets flertall mener derfor at gode grunner taler for at kundene også bør kunne nyte godt av den opparbeidede naturskadekapitalen i fremtiden.

Utvalgets flertall har i sin utredning punkt 7.4.2.1 vurdert ulike måter naturskadekapitalen kan benyttes på. Utvalgets flertall mener at det er ønskelig å behandle alle selskapene likt på sikt, og foreslår derfor at alle selskapene som er medlemmer av skadepoolen, på sikt skal få dekket sitt underskudd ved å trekke på det felles fondet i poolen. Flertallet foreslår likevel at selskaper med naturskadekapital i en overgangsperiode skal benytte denne til å 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.

Utvalgets flertall foreslår at overgangsperioden som et utgangspunkt skal opphøre når fondet har nådd 4 milliarder kroner. Skulle fondet i løpet av en tiårsperiode etter dette 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 underskudd, inntil fondet igjen har nådd 4 milliarder kroner. Etter utløpet av tiårsperioden vil den permanente ordningen gjelde, også om fondet skulle falle til under 3 milliarder kroner.

Utvalgets flertall går inn for å la den resterende naturskadekapitalen forbli bundet som særskilt naturskadekapital i selskapet som utelukkende kan anvendes til å dekke fremtidige naturskader.

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

Et mindretall, utvalgsmedlem Mildal, støtter hovedtrekkene i forslaget til utvalgets flertall, men støtter ikke regelen for når overgangsperioden skal opphøre. Mildal viser til at 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 omleggingen 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.

Et annet mindretall, utvalgsmedlem Hodnesdal, deler ikke flertallets syn på bruken av selskapenes eksisterende naturskadekapital. Hodnesdal mener fortrinnsvis at hele konseptet med oppbygging av fond, overgangsordning og oppbygging av ytterligere administrasjon vil være kostbar og unødvendig kompliserende.

Hodnesdal mener videre i hovedsak at flertallets løsning innebærer en uakseptabel forskjellsbehandling av selskapene. Konkurransmessig innebærer overgangsordningen ifølge Hodnesdal at nye aktører kan etablere seg i norsk skadeforsikring risikofritt med hensyn til naturskaderisiko (såfremt det finnes midler i fondet), ettersom de automatisk får dekket sin andel av denne risikoen gjennom naturskadepremier som de etablerte aktørene tidligere har tatt inn fra sine kunder. Videre medfører modellen etter Hodnesdals syn at allerede etablerte selskaper med negativ eller liten naturskadekapital ikke vil trenge å kompensere for nedbygging av natur-

skadekapital med annen tilført egenkapital for å beholde sine solvensmarginer, slik andre etablerte selskaper må.

Dersom man likevel skulle gå inn for en slik ordning, mener Hodnesdal at overgangsordningen bør gjøres så kort som mulig for å redusere de negative konsekvensene og komplikasjonene. Hodnesdal tar derfor til orde for en avgrenset overgangsperiode på ti år.

Når det gjelder flertallets forslag om at avkastningen fra allerede opparbeidet naturskadekapital skal tilfalle forsikringsselskapene, tilføyer Hodnesdal at en samlet næring ber om at det settes opp en modell i den nye ordningen hvor alle kostnads- og inntektselementer kommer tydelig frem, og at selskapene blir kompensert for de faktiske påløpte kostnadene som er knyttet til naturskadeforsikringsordningen.

8.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynet, Fairfondgruppen og Norske Forsikringsmegleres Forening uttaler uttrykkelig at de støtter utvalgets flertalls forslag om å benytte eksisterende naturskadekapital i den nye ordningen i en overgangsperiode.

Finanstilsynet uttaler:

«Mindretallet peker på at overgangsordningen innebærer forskjellsbehandling av foretakene ved at foretak uten naturskadekapital skal kunne trekke på poolens fond, mens foretak med naturskadekapital må dekke underskudd med naturskadekapitalen i eget foretak i år med underskudd. Til denne anførselen viser Finanstilsynet til flertallets syn om at dette nettopp er formålet med overgangsordningen da det er ønskelig og rimelig at de foretak som har fått opparbeidet naturskadekapital, må benytte denne til det formålet kapitalen er ment å dekke (naturskader). For disse vil ikke overgangsordningen i underskuddsår være noe forskjellig fra dagens ordning, der de også i dag må trekke på naturskadekapitalen ved underskudd i ordningen.»

Fairfondgruppen uttaler:

«Fairfondgruppen støtter en overgangsordning der årlige overskudd tilføres et felles naturskadefond, mens underskudd først dekkes av historisk naturskadekapital hos medlemmene for hvert medlem sin andel.»

Norske Forsikringsmeglernes Forening uttaler:

«Det bør etableres en overgangsordning som gjør at en stor del av historisk naturskadekapital i selskapene benyttes til å bygge opp naturskadefondet, slik at kapitalen ender opp med å bli benyttet i samsvar med det formålet den har etter dagens ordning.»

Finans Norge er negativ til en overgangsordning der eksisterende naturskadekapital forventes benyttet i en overgangsperiode. *Norsk Naturskadepool* støtter høringsuttalelsen fra Finans Norge. *Eika Forsikring AS* uttrykker at selskapet stiller seg bak mindretallet i utvalget.

Regelrådet uttaler:

«Illustrative beregninger gjort i punkt 9.2.3, viser at det vil ta lang tid før kapitalen i poolen er kommet opp på et tilstrekkelig nivå slik at alle medlemselskaper kan nyte godt av ordningen med at man kan belaste poolens naturskadekapital. Regelrådet mener derfor at konkurransevirkningene under den såkalte overgangsordningen må vurderes nærmere. Ulempen for de selskapene som har opparbeidet naturskadekapital og som dermed ikke får dekning i poolen i underskuddsår, kan bli stor sammenlignet med selskaper uten naturskadekapital, som får dekning i poolen. I og med at dette er en ordning som kan pågå i lang tid, og ikke bare i en kort overgangsperiode, bør konkurransevirkningene utredes nærmere.»

Finans Norge uttaler:

«Finans Norge mener at forslagene har en konkurransevridende effekt som følge av at selskap med formell naturskadekapital i realiteten vil subsidiere konkurrenter uten slik formell kapital.

[...]

Flertallets premiss medfører at man i den nye ordningen etablerer en kostnadmessig skjevhet mellom forsikringsselskapene som det ikke er konkurransemessig grunnlag for.

Det nye fondet skal bygges opp ved overskudd og ved at selskaper med naturskadekapital ikke belaster fondet ved underskudd mellom erstatningskostnader og premieinntekter. På denne måten skaper man i stedet en konkurransevridning der foretak uten naturskadekapital slipper å bidra til oppbygging av det nye fondet, men samtidig får dekning av overskudd fra fondet fra første dag. Vista

Analyse konkluderer i sin rapport på s. 54 på følgende måte:

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

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

Eika Forsikring AS uttaler blant annet:

«Den overgangsordningen utvalgets flertall har foreslått, innebærer at aktører i markedet som ikke har naturskadekapital, i praksis kan selge naturskadeforsikring uten å ha kapitaldekning for dette. Dette fordi de foretakene som ikke har naturskadekapital har en så liten markedsandel at kapitalen i fondet, i nesten i ethvert scenario, vil være tilstrekkelig til å dekke disse foretakenes andel av et underskudd i ordningen.»

Finanstilsynet, Fairfondgruppen, Norske Forsikringsmeglernes Forening og *Næringslivets Hovedorganisasjon* har uttalt seg særskilt om overgangsordningens lengde. *Fairfondgruppen, Norske Forsikringsmeglernes forening* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* støtter utvalgsmedlem Mildals forslag til tidsavgrensning. *Fairfondgruppen* uttaler samtidig at de også kan akseptere flertallets forslag som et kompromiss:

«Den bokførte historiske naturskadekapitalen på ca. 8,5 milliarder er veldig ulikt fordelt på medlemmene i naturskadepoolen. Fairfondgruppens simuleringer tilsier at en overgangsordningen på 10 år er for kort, og at over 5 milliarder historisk naturskadekapital kan være igjen uten klart formål. Vi deler utvalgsmedlem Mildal (NHO) sine bekymringer i utredningens 7.4.2.5 – det er en risiko for at historisk naturskadekapital aldri kommer til anvendelse. Mildal foreslår en overgangsperiode frem til 75% av historisk kapital er brukt, som Fairfond

kan støtte. Vi kan også foreslå å fjerne betingelsene om opparbeidelse av poolens naturskadekapital og tidsavgrensning helt. Historisk naturskadekapital vil uansett være bundet egenkapital forbeholdt brukt til dekning av naturskader.»

[...]

Fairfondgruppen konstaterer imidlertid at det er motstridende interesser på sentrale punkter som utvalget har drøftet og veiet opp mot hverandre. Flertallet i utvalget har vært opptatt av å foreslå en robust ordning for fremtiden med et felles fond for sikring av naturskader, samtidig som kundenes tidligere premieinnbetaling blir benyttet. Igjennom en overgangsløsning har de foreslått et kompromiss mellom de motstridende interessene. Dette kompromisset innebærer en lang overgangsperiode med fortsatt ulemper for Fairfondgruppen i forhold til selskap med opparbeidet naturskadekapital. Samtidig representerer det en god løsning for kundenes og samfunnets interesser, og er et gjennomførbart kompromiss mellom forsikringsselskapenes ulike interesser. Etter mange år med kritikk og utredninger er det på tide å iverksette endringer. Avvik mellom selskap som står naturskaderisiko og selskap som har naturskadekapital er betydelig og økende, og det er ingen grunn til å vente med oppbygging av et nytt felles fond i ny ordning.

På dette grunnlag har FF-gruppen besluttet subsidiert å støtte lovutvalgets flertallsforslag til mellomløsning beskrevet i utkast til forskrifter i kapittel 16 og 17 slik det foreligger.»

Norske Forsikringsmeglernes Forening uttaler:

«Når det gjelder varigheten på overgangsordningen, mener Forsikrings Meglerne at forslaget fra utvalgets mindretall, utvalgsmedlem Mildal, er mest hensiktsmessig for at historisk naturskadekapital som beregnet ovenfor, kan bli nyttiggjort til dekning av fremtidige naturskader og dermed komme forsikringstakerne til gode.»

Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler:

«Den historiske naturskadekapitalen i selskapene kan utelukkende brukes til naturskader. NHO mener utvalgets flertall ikke går langt nok i anvendelse av naturskadekapitalen. NHO er bekymret for at de midlene som er generert av for høye premier i ordningen ikke skal

komme formålet til gode. Utvalgsmedlem Mildal har derfor tatt en dissens knyttet til hvordan overgangsordningen skal opphøre. Dette fordi flertallets forslag kan gi en situasjon der overskudd over flere år kan bygge fondet opp til 4 milliarder kroner uten at selskapenes naturskadekapital har blitt benyttet. Flertallets modell vil videre kunne medføre et press på at premienivået holdes så høyt rammen gir mulighet til i et forsøk på å forhindre underskuddsår.

Da ett av målene med omlegging av ordningen er å anvende en vesentlig del av naturskadekapitalen til formålet, foreslår Mildal at overgangsperioden i stedet opphører etter at en gitt andel av kapitalen er anvendt. Forslaget er at grensen settes slik at overgangsperioden opphører når 75 prosent av den samlede naturskadekapitalen i selskapene er anvendt.»

Finanstilsynet støtter flertallets forslag når det gjelder lengden på overgangsordningen:

«Finanstilsynet mener forslaget fra utvalgets flertall er balansert og at forslaget som fremmes i særmerknaden, vil være for inngripende og gjøre det vanskeligere å få nødvendig tilslutning til endringer av gjeldende ordning. Finanstilsynet bemerker for øvrig at den foreslåtte overgangsordningen vil gi tilgang til naturskadekapitalen som allerede er bygget opp i forsikringsforetakene på en måte som sikrer at den fortsatt blir tilgjengelig til dekning av fremtidige naturskader. Dette er i tråd med formålet med naturskadekapitalen, jf. forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 fjerde ledd.»

8.4 Departementets vurdering

8.4.1 Bruk av selskapenes naturskadekapital til å dekke egne forpliktelser i en overgangsperiode

Det foreslås at på sikt skal alle forsikringsselskapene som er medlemmer av skadepoolen, behandles likt når det gjelder muligheten for å kunne trekke på den felles naturskadekapitalen. Departementet følger samtidig også opp utvalgets flertalls forslag om at de forsikringsselskapene som har naturskadekapital, i en overgangsperiode skal anvende denne til å dekke egne forpliktelser i underskuddsår i stedet for å trekke på fondet. Departementet foreslår at også prinsippene for overgangsordningen reguleres i naturskadefor-

sikringsloven § 4. Nærmere regulering vil eventuelt bli gitt i forskrift.

En løsning hvor selskaper med opparbeidet naturskadekapital trekker på denne i underskuddsår, innebærer at kapitalen brukes i samsvar med formålet, jf. instruks for Norsk Naturskadepool § 11 fjerde ledd om at naturskadekapitalen utelukkende skal benyttes til dekning av fremtidige naturskader. Alternativet ville vært at naturskadekapitalen ble stående urørt som en form for bundet egenkapital i selskapene, eventuelt at den ble frigjort til egenkapital uten bindinger.

Den valgte løsningen vil også gjøre fondet i skadepoolen mindre utsatt, ved at færre selskaper vil belaste fondet i underskuddsår. Den vil dermed også bidra til at fondet bygger seg opp raskere enn dersom ordningen skulle vært rent fremoverskuende. Det er videre et argument at det er forsikringskundene som har muliggjort selskapenes naturskadekapital gjennom historiske premieinnbetalinger som i lange perioder har vist seg å være for høye. Da bør også kundene kunne nyte godt av den opparbeidede naturskadekapitalen i fremtiden. Ved å nyttiggjøre noe av den eksisterende kapitalen i den nye ordningen kan man unngå at kundene i tillegg må betale for ordningen i form av økte premier.

Et mindretall, utvalgsmedlem Hodnesdal, mener at forslaget om bruk av selskapenes eksisterende naturskadekapital innebærer en uakseptabel forskjellsbehandling av disse selskapene til fordel for selskaper med liten eller ingen naturskadekapital. Også noen av høringsinstansene har pekt på dette. Etter departementets syn legger den foreslåtte ordningen til rette for mer reell likebehandling blant selskapene med og uten naturskadekapital, og dette er også et av formålene med lovforslaget. Departementet viser til at en av hovedutfordringene med ordningen i dag er konkurranseulempen for nye selskaper i markedet og selskaper i vekst. Disse selskapene løper stor risiko for dekning av naturskader i underskuddsår i og med at de ikke har avsetninger til naturskadekapital, eller har liten naturskadekapital i forhold til markedsandel, og derfor må trekke på annen egenkapital i selskapet. Dette vil gjelde i motsetning til de etablerte selskapene med store markedsandeler og som kan trekke på et overskudd som er generert over tid.

8.4.2 Nærmere om overgangsordningen

I lys av ønsket om at eksisterende naturskadekapital skal benyttes i tråd med formålet, kunne

man sett for seg at selskaper med naturskadekapital skulle benytte denne kapitalen i underskuddsår helt til den eksisterende naturskadekapitalen var brukt opp.

Departementet ser imidlertid verdien av å komme frem til en løsning som ivaretar ikke bare hensynet til forsikringskundene og selskaper uten naturskadekapital, men også selskaper med historisk opparbeidet naturskadekapital. Dette kan bidra til at den nye ordningen kan nyte tillit og legitimitet blant alle de sentrale aktørene. Som også utvalget har vist til, har disse selskapene 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 med egen naturskadekapital, ville kunne oppfattes som meget belastende. Departementet støtter derfor utvalgets flertall i at forutsetningen om bruk av eksisterende naturskadekapital ikke bør være permanent, men knyttet til en overgangsperiode.

Det er ulike måter å avgrense en overgangsperiode på. Dette er det redegjort for i utvalgets utredning punkt 7.4.2.1. Departementet finner det hensiktsmessig å sitere utvalgets flertalls vurderinger:

«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.»

Løsningen med overgang til permanent ordning når naturskadekapitalen er redusert til et visst nivå, har den fordel at man med sikkerhet får nyttiggjort seg naturskadekapitalen som ligger i selskapene, og dermed bedrer 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 om å øke premien for å skjerme kapitalen i eget selskap,

ettersom kapitalen uansett skal bygges ned til et gitt nivå. Denne løsningen er foreslått av et mindretall, utvalgsmedlem Mildal, med støtte i høringen av Næringslivets Hovedorganisasjon, Fairfondgruppen og Norske Forsikringsmeglernes Forening.

Argumentene mot en slik løsning er at den vil kunne føre til at overgangsperioden blir svært lang, og at løsningen kan fremstå meget tyngende for selskapene med eksisterende naturskadekapital. Selv om det er ønskelig å nyttiggjøre den naturskadekapitalen som ligger i selskapene, og dermed sørge for at den historiske naturskadekapitalen blir anvendt til det formålet den er satt av til å dekke, har departementet etter en samlet vurdering falt ned på å støtte utvalgets flertalls forslag om å knytte overgangsordningen opp mot fondets størrelse. Denne løsningen fremstår som mindre belastende for selskaper med naturskadekapital, samtidig som man sikrer fondsoppbygging til et visst nivå.

8.4.3 Gjenværende naturskadekapital i selskapene

Departementet foreslår at den naturskadekapitalen som måtte være igjen i selskapene når overgangsperioden er over, skal forbli i selskapene som særlig naturskadekapital. Dette er i tråd med gjeldende rett. Departementet ser det som naturlig at dette, som i dag, reguleres i forskrift.

Ved overgangsordningens utløp går forslaget ut på at også selskaper med opparbeidet naturskadekapital skal kunne trekke på fondet i poolen for å få dekket sin andel av underskuddet i år hvor ordningen går i minus. Det vil imidlertid alltid være en usikkerhet om fremtiden. Det kan ikke utelukkes 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 gjøres om til egenkapital som selskapene kan disponere fritt. Det kan for eksempel ikke utelukkes at selskaper med opparbeidet naturskadekapital igjen kan måtte dekke sin egen andel av årets underskudd gjennom denne kapitalen.

8.4.4 Avkastningen av gjenværende naturskadekapital

Etter den foreslåtte ordningen vil naturskadekapitalen avsettes til et felles fond i poolen, med den konsekvensen at også avkastningen legges til fondets midler.

Etter dagens ordning inntektsføres avkastningen fra selskapets naturskadekapital i selskapets ordinære driftsregnskap. Utvalget uttaler at avkastningen har vært ansett som betaling for at selskapene administrerer naturskadeforsikringsordningen.

Utvalget har pekt på ulike løsninger for avkastningen av naturskadekapitalen som allerede ligger i selskapene. De mest nærliggende alternativene er, slik departementet ser det, enten at avkastningen avsettes som naturskadekapital (med den konsekvens at denne kapitalen i selskapene øker), eller å la avkastningen inngå i selskapets ordinære driftsregnskap, slik som i dag.

Når det gjelder spørsmålet om avkastningen bør inngå i selskapenes særskilte naturskadekapital, er departementet enig med utvalget, som uttaler:

«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 fratras 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.»

Departementet legger til at det ikke synes å være noe behov for en slik økning av naturskadekapitalen i selskapene når det etableres naturskadekapital i poolen. Departementet foreslår etter dette at avkastningen fortsatt skal inngå i selskapets ordinære driftsregnskap.

9 Overgangsordningen og forholdet til Grunnloven

9.1 Problemstilling og rettslige utgangspunkter

Den eksisterende naturskadekapitalen tilhører det enkelte selskapet, med de begrensningene som ligger i at kapitalen utelukkende skal brukes til å dekke fremtidige naturskader, jf. punkt 3.3.

At naturskadekapitalen tilhører selskapene, legger visse begrensninger på adgangen til å regulere bruken av denne kapitalen. Den foreslåtte overgangsordningen går ut på at medlemmer av skadepoolen som har naturskadekapital i sine regnskaper, skal belaste denne med sin andel av den negative saldoen i underskuddsår. Overgangsperioden skal gjelde frem til fondet i skadepoolen har nådd en størrelse på fire milliarder kroner, eventuelt lenger dersom fondet i løpet av de første ti årene deretter er falt under tre milliarder kroner. Departementet vil i det følgende vurdere forslaget opp mot Grunnlovens bestemmelser om vern av eiendomsrett (Grunnloven § 105) og forbud mot tilbakevirkende lovgivning (Grunnloven § 97).

Grunnloven § 105 lyder:

«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.»

Med uttrykket «rørlige eller urørlige eiendom» siktes det til både fast eiendom og løsøre. Også patentrettigheter og andre særlige eksklusive rettigheter omfattes av uttrykket.

Bestemmelsen går ut på at den som må *avstå* rettigheter til en annen, som utgangspunkt skal ha full erstatning. Etter sin ordlyd hindrer bestemmelsen ikke at lovgivningen kan begrense eierens rådighet over sine ting uten at dette utløser noe krav om erstatning. Når det blir antatt at eieren i en viss utstrekning likevel kan ha krav på erstatning etter Grunnloven § 105 også ved rådighetsbegrensninger, er det ut fra en utvidende eller analogisk tolkning av bestemmelsen, jf. blant annet Johs. Andenæs og Arne Fliflet: Statsfor-

fatningen i Norge (11. utgave) s. 556, Juridika. I Rt. 1970 s. 67 (strandlovdommen) uttalte Høyesterett at det må avgjøres ved en totalvurdering av alle foreliggende omstendigheter hvor grensen for de erstatningsfrie reguleringene går, og at det skal mye til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105, så lenge det ikke blir krevd avståelse av eiendom. Ut fra den rettspraksisen som foreligger om rådighetsbegrensninger, må det kunne slås fast at «det ikke er tilstrekkelig for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, at det dreier seg om et vesentlig inngrep». Det må også kreves at «inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles», jf. Johs. Andenæs og Arne Fliflet: Statsforfatningen i Norge (11. utgave) s. 559, Juridika, med videre henvisning til Skoghøy: Rådighetsinnskrenkninger og erstatning i Lov og Rett 1995 på s. 213 og Rt 2004 s. 1092 (avsnitt 76 og 77).

For spørsmål knyttet til rådighetsbegrensninger foreligger det i noen grad et slektskap mellom Grunnloven § 97 og Grunnloven § 105. Selv om Høyesterett i prinsippet har åpnet for erstatning etter analogi fra Grunnloven § 105 for visse rådighetsbegrensninger som er sterkt urimelige, har Høyesterett over lang tid i det alt vesentlige vurdert rådighetsbegrensninger etter § 97 basert på en konkret tilbakevirkningsvurdering. For en oversikt over denne tradisjonelle læren med henvisning til utvalgte avgjørelser vises det til Høgberg: Statsrett (3. utgave) s. 164–165, Juridika.

Av Grunnloven § 97 fremgår det at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen. Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes av bestemmelsen. Grunnloven § 97 forbyr imidlertid ikke all slik tilbakevirkning, kun den som anses som *rettsstridig*. Departementet kommer tilbake til grunnlovsnormen og de relevante avveiningskriteriene nedenfor.

9.2 Utvalgets syn

Utvalgets flertall har vurdert forslaget opp mot Grunnlovens bestemmelser om vern av eiendomsrett og vern mot tilbakevirkende lover.

Utvalget vurderer det i punkt 7.4.2.2 i utredningen slik at den foreslåtte ordningen ikke innebærer eiendomsavståelse eller rådighetsbegrensninger som må vurderes etter Grunnloven § 105.

Videre uttaler utvalget at de tilbakevirkende elementene i ordningen må regnes som relativt beskjedne, men utvalget utelukker ikke at vernet mot tilbakevirkende lovgivning kan være relevant. Utvalget kommer imidlertid etter en nærmere vurdering til at det ikke vil virke klart urimelig eller urettferdig å gi endringene i naturskadeforsikringsordningen virkning i tråd med forslaget, og konkluderer derfor med at endringene er forenlige med Grunnloven § 97.

9.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Finanstilsynet* som uttrykkelig har uttalt seg om utvalgets vurdering av forslaget opp mot Grunnlovens skranker. *Finanstilsynet* uttaler:

«Mindretallet peker på at overgangsordningen innebærer forskjellsbehandling av foretakene ved at foretak uten naturskadekapital skal kunne trekke på poolens fond, mens foretak med naturskadekapital må dekke underskudd med naturskadekapitalen i eget foretak i år med underskudd. Til denne anførselen viser Finanstilsynet til flertallets syn om at dette nettopp er formålet med overgangsordningen da det er ønskelig og rimelig at de foretak som har fått opparbeidet naturskadekapital, må benytte denne til det formålet kapitalen er ment å dekke (naturskader). For disse vil ikke overgangsordningen i underskuddsår være noe forskjellig fra dagens ordning, der de også i dag må trekke på naturskadekapitalen ved underskudd i ordningen. Utvalget har foretatt en grundig vurdering av dette forholdet opp mot Grunnloven og EMK (tilbakevirkende kraft/retten til eiendom).»

9.4 Departementets vurdering

9.4.1 Forholdet til Grunnloven § 105

Departementet mener, som utvalget, at den foreslåtte ordningen ikke innebærer noen eien-

domsavståelse som faller inn under Grunnloven § 105.

Eierskapet til den opparbeidede naturskadekapitalen i selskapene endres ikke med departementets forslag. Denne naturskadekapitalen vil fortsatt tilhøre selskapene, og avkastningen av den vil fortsatt inngå i selskapenes ordinære driftsregnskap. Selskaper som har eksisterende naturskadekapital, skal i overgangsperioden trekke på denne kapitalen i samme utstrekning som de er forpliktet til i dag.

Når det gjelder rådighetsbegrensninger, viser departementet til vurderingen av Grunnloven § 97 i punkt 9.4.2 til 9.4.4 nedenfor. Departementet kan ikke se at Grunnloven § 105 for dette spørsmålet kan gi bedre vern enn tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Det vises til punkt 9.1 foran om at domstolene ved spørsmål om denne type rådighetsbegrensninger tradisjonelt bare vurderer forholdet til tilbakevirkningsforbudet. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for en annen vurdering i denne saken. Det vil uansett ikke dreie seg om et slikt sterkt urimelig og vesentlig inngrep som kreves for at det kan være aktuelt å vurdere en analogisk anvendelse av Grunnloven § 105 om erstatning ved eiendomsavståelse. Dersom forslaget er forenlig med § 97, vil det derfor også stå seg i relasjon til § 105.

9.4.2 Forholdet til Grunnloven § 97 – tilbakevirkning

I proposisjonen foreslås det regler om bruken av de etablerte selskapenes naturskadekapital inn i den nye ordningen i en overgangsperiode. Disse selskapene har således en rettsposisjon som i prinsippet kan ha vern etter Grunnloven § 97. Bestemmelsen retter seg bare mot tilbakevirkning til skade, og det er derfor nødvendig å vurdere om den skisserte ordningen virker tilbake på en måte som er til skade for de etablerte selskapene.

For å avgjøre om forslaget til overgangsordning er til skade for de etablerte selskapene, må en sammenligne situasjonen for selskapene etter endringen med situasjonen hvis det eksisterende regelverket videreføres uten endringer. Ved en videreføring av de gjeldende reglene ville selskapene kunne satt av naturskadekapital i overskuddsår, i tråd med instruksen § 11 fjerde ledd første punktum. Situasjonen ville da ha vært at selskapenes naturskadekapital ville ha økt i overskuddsår og blitt redusert i underskuddsår. Med den overgangsordningen departementet foreslår, skal selskapene i en overgangsperiode

overføre et eventuelt overskudd til poolen. Det er dermed slik at et underskudd skal dekkes av selskapets egen naturskadekapital, mens selskapene ikke vil kunne nyttiggjøre seg et eventuelt overskudd. Dette vil innebære at naturskadekapitalen i selskapet vil reduseres raskere enn det som ville vært tilfellet etter gjeldende ordning. Dette må anses å utgjøre 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 naturskadekapitalen som allerede er avsatt i det enkelte selskapet, røres ikke. Isolert sett kan dette tilsi at det ikke er tale om tilbakevirkning. Departementet antar, som utvalget, at vurderingen likevel kan stille seg noe 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 innvirkning på den naturskadekapitalen som allerede er opparbeidet. Selv om de tilbakevirkende elementene i ordningen må regnes som beskjedne, kan ikke departementet utelukke at de utgjør en form for tilbakevirkning som gjør det nødvendig å vurdere om lovforslaget holder seg innenfor de rammene som Grunnloven § 97 oppstiller.

9.4.3 Forholdet til Grunnloven § 97 – grunnlovsnormen og avveiningskriteriene

Høyesterett har siden dommen inntatt i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) lagt til grunn at vurderingen ved inngrep i etablerte rettsposisjoner etter Grunnloven § 97 skal skje etter en nærmere angitt vurderingsnorm.

I den nevnte dommen og i dommen inntatt i Rt. 1996 s. 1440 (Thunheim) la Høyesterett til grunn at den aktuelle lovgivningen ville være i strid med Grunnloven § 97 dersom den innebar «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. De to dommene gjaldt lovgivning på trygderettens område. Siden har Høyesterett behandlet grunnlovsspørsmålet i en rekke dommer. Den siste dommen der Høyesterett drøfter tilbakevirkningsspørsmålet i sin fulle bredde, er HR-2016-00389 (Hagen). Tilbakevirkningsspørsmålet knyttet seg der til innføringen av en ny bestemmelse om regulering av stortingspensjon. I Hagen-dommen avsnittene 65 til 75 gjennomgår

førstevoterende den relevante høyesterettspraksisen på området. Deretter oppsummerer førstevoterende rettstilstanden slik:

«(76) Fra denne gjennomgåelsen slutter jeg at kjernespoørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturkvotedommen. Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene. I rederiskattedommen omtales dette som «overgangsformer», mens det i strukturkvotedommen fremheves at «Borthen-normen» er relativ, fleksibel og skjønnsmessig.»

(77) Jeg konstaterer videre at det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturkvotedommen. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette.»

9.4.4 Forholdet til Grunnloven § 97 – den konkrete vurderingen

Som nevnt ovenfor kan lovforslaget ses som en begrenset form for tilbakevirkning. Lovforslaget medfører ikke at det knyttes nye byrder til tidligere handlinger. Lovforslaget innebærer en regulering av en økonomisk rettsposisjon som har oppstått på bakgrunn av gjeldende regulering av naturskadeforsikringsordningen, og som på grunn av for høye premier over tid har ført til opparbeidelse av naturskadekapital. Den foreslåtte overgangsordningen innebærer at selskapenes naturskadekapital over tid bygges ned som følge av at eventuelle underskudd må dekkes av naturskadekapitalen uten at ny kapital kan føyes til i overskuddsår. Ettersom elementet av tilbakevirkning er så vidt beskjedent, vil det ikke gjelde noe strengt tilbakevirkningsforbud. Departementet er enig med utvalget i at det

er nærliggende å vurdere forslaget etter normen som ble lagt til grunn i dommen i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen), og det avgjørende blir da om den foreslåtte ordningen etter en skjønnsmessig helhetsvurdering fremstår som «særlig urimelig eller urettferdig» overfor de etablerte selskapene. Det vises i den forbindelse også til dommen inntatt i Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 94 om anvendelse av denne normen, og til det siterte fra dommen i HR-2016-00389 (Hagen) avsnitt 76. Vurderingen må skje konkret for hvert enkelt selskap, men en må også se hen til helheten i ordningen.

Som det fremgår av de nevnte dommene, er det flere momenter som inngår i denne helhetsvurderingen. 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. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette.

Når det gjelder den konkrete vurderingen av lovforslaget, finner departementet grunn til å sitere fra utvalgets utredning (punkt 7.4.2.2):

«Formålet med forslaget er å skape en robust naturskadeforsikringsordning for fremtiden, og bygge opp et felles fond som på sikt kan fungere som en risikoavlastning for alle medlems-selskapene (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 naturskadeforsikringsordningen 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. 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 berettede 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 naturskadeforsikringsordningen dekke en andel av underskuddet tilsvarende deres markedsandel i brannforsikringsmarkedet. Det er derfor ikke slik at løsningen rammer 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.»

Departementet slutter seg til disse vurderingene. Departementet viser til at det foreslåtte inngrepet gjelder selskapenes adgang til å disponere over kapital som det allerede gjelder klare begrensninger for, jf. instruksens § 11 fjerde ledd om at naturskadekapitalen utelukkende skal anvendes til dekning av fremtidige naturskader. Forskjellen sammenliknet med gjeldende ordning er at sel-

skapenes naturskadekapital vil reduseres raskere enn hvis de gjeldende reglene videreføres. Det har imidlertid ikke vært meningen med de gjeldende reglene at selskapene skal kunne bygge opp og videreføre store reserver med naturskadekapital. Tvert imot følger det av § 11 første ledd i instruksen at premien over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader.

At naturskadekapitalen reduseres, vil også innebære at selskapenes avkastning på naturskadekapitalen reduseres. Som det fremgår av punkt 8.4.4, tilfaller avkastningen i dag selskapene og inntektsføres i det ordinære driftsregnskapet. Å sikre selskapene avkastning på naturskadekapital, er imidlertid heller ikke et formål med de gjeldende reglene, og heller ikke denne konsekvensen av forslaget kan dermed sies å utgjøre et inngrep i en rettsposisjon som er vernet etter Grunnloven § 97.

Som utvalget peker på, har selskapene ikke hatt noen berettiget forventning om at naturskadekapitalen skal kunne bli stående urørt. Og som nevnt kan de etter de gjeldende reglene uansett ikke ha hatt noe annen forventning enn at kapitalen skal benyttes til dekning av fremtidige naturskader. Dette skal den benyttes til også etter den foreslåtte nye ordningen.

Selskapenes naturskadekapital vil som nevnt reduseres raskere etter forslaget enn hvis de gjeldende reglene videreføres. Dette kan bety at et selskap i et underskuddsår ikke vil ha tilgjengelig naturskadekapital og dermed må dekke underskuddet på annen måte, mens det uten de foreslåtte lovendringene fortsatt kunne ha hatt tilstrekkelig naturskadekapital til å dekke underskuddet. Departementet viser videre til at forslaget har en viss omfordelende virkning ved at selskaper med naturskadekapital i en overgangsperiode skal benytte denne til å dekke sin andel av årets underskudd, mens selskaper uten opparbeidet naturskadekapital vil få dekket sin andel av underskuddet av poolens midler (forutsatt at fondet er tilstrekkelig). Dette innebærer en forskjellsbehandling selskapene imellom i overgangsperioden.

Departementet kan imidlertid ikke se at disse konsekvensene av forslaget kan gjøre at det kommer i et problematisk forhold til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Formålet med de nye reglene vil være å sikre at naturskadekapitalen i fremtiden i større grad vil bli brukt i samsvar med det som har vært forutsetningene for den gjeld-

ende ordningen. Utvalget uttaler i punkt 8.1 i utredningen at 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». Inngrepets negative konsekvenser for selskapene må vurderes med dette som bakteppe. Det er vanskelig å se at Grunnlovens tilbakevirkningsforbud skulle være til hinder for at det innføres lovregler om anvendelsen av naturskadekapitalen når reguleringen ikke går ut på annet enn å bidra til at naturskadekapitalen kanaliseres tilbake til sitt egentlige og opprinnelige formål etter de gjeldende reglene. Dette må få betydning også når det gjelder forskjellsbehandlingen mellom selskaper med naturskadekapital og dem uten. Skjevhetene i naturskadeforsikringsordningen er en konsekvens av at de etablerte selskapene med store markedsandeler på grunn av høye premier har hatt mulighet til å bygge seg opp store reserver med naturskadekapital. Det er ikke mulig å utjevne denne skjevheten uten å forskjellsbehandle selskapene i en overgangsperiode. Det er nettopp en slik behandling som vil sikre at naturskadekapitalen blir brukt i tråd med sitt formål og større reell likhet mellom de ulike gruppene av forsikringsselskaper.

Som det fremgår av punkt 8, kunne man ut fra et formål om å eliminere denne skjevheten også sett for seg en mer inngripende overgangsordning enn den som følger av forslaget, ved at de etablerte selskapene skulle benytte den eksisterende naturskadekapitalen i underskuddsår helt til den var brukt opp. Når forslaget ikke går like langt som dette, er det ut fra en vektlegging også av hensynet til de etablerte selskapene. Overgangsordningen er søkt utformet slik at den ivaretar hensynet til de ulike interessene så langt dette lar seg gjøre ut fra formålet om å utligne skjevhetene mellom selskapene og sikre at naturskadekapitalen anvendes i samsvar med det som har vært forutsetningene for naturskadeforsikringsordningen.

Departementet er etter dette enig med utvalget i at det ikke vil virke klart urimelig eller urettferdig å gi endringene i naturskadeforsikringsordningen virkning overfor selskaper med naturskadekapital i tråd med forslaget. Etter departementets syn er lovforslaget i samsvar med Grunnloven § 97.

10 Overgangsordningen og forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjonen

Retten til eiendom er vernet også etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1). Artikkelen lyder slik:

«Protection of property

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.»

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

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) slo fast i dommen *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*, Application no. 7151/75 [1982], 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) erkjenner at det offentlige har behov for og adgang til å regulere bruken av eiendom for å ivareta fellesskapets interesser. Til tross for denne tredelingen har domstolen ved flere anledninger påpekt at det er nær sammenheng mellom de ulike elementene i bestemmelsen. Ettersom avståelsesregelen og kontrollregelen regulerer ulike former for innblanding i eierens utnyttelse av eiendomsretten, kommer prinsippregelen inn ved tolkningen.

Det er først og fremst eksisterende eiendomsinteresser som er beskyttet av EMK P1-1. Men også såkalte «berettigede forventninger» om

fremtidige økonomiske interesser kan ha vern, forutsatt at de vilkårene EMD har oppstilt, er oppfylt. I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2008 s. 1747 (*Hopen naturreservat*) er EMDs praksis sammenfattet slik at «bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også omfatter rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt».

Utvalget har i utredningen punkt 7.4.2.3 konkludert med at den foreslåtte ordningen ikke er i strid med Norges forpliktelser etter EMK P1-1. Ingen av *høringsinstansene* har uttalt seg om spørsmålet.

Departementet har, som utvalget, kommet til at lovforslaget ikke er i strid med EMK P1-1.

Lovforslaget innebærer ikke at selskapene med naturskadekapital må avstå slik kapital. Naturskadekapitalen i selskapene vil i fremtiden, i tråd med sitt formål, brukes til å dekke selskapets andel av underskuddet hvis enkelte skadeår-ganger går i minus. Det vises for øvrig også til punkt 9.4.1.

Lovforslaget innebærer imidlertid et økt trykk på selskapenes eksisterende naturskadekapital. Det skyldes at selskapene ikke vil få muligheten til å avsette fremtidige overskudd i ordningen i eget selskap slik som i dag, med den konsekvens at naturskadekapitalen i selskapene kan minke over tid. Departementet utelukker ikke at det kan være elementer ved dette som kan anses som et inngrep i eiendomsretten, og som må vurderes opp mot vilkårene i P1-1. Departementet antar, som utvalget, 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. Departementet foreslår at etableringen av et felles naturskadefond, samt hovedelementene i over-

gangsordningen, skal reguleres i naturskadeforsikringsloven. Nærmere regler vil bli gitt i forskrift. Vilkåret om hjemmel i lov anses dermed oppfylt.

Kravet om at inngrepet må være forankret i allmenne interesser, må tolkes vidt. I dommen James og andre mot Storbritannia, Application no. 8793/79 [1986], uttalte EMD 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’».

Et hovedformål med lovforslaget er å etablere en robust naturskadeforsikringsordning for fremtiden. I dette ligger det å etablere et felles fond i poolen, som alle selskaper etter hvert skal kunne trekke på i underskuddsår, slik at man eliminerer noe av den skjevheten som ligger i at enkelte selskaper har måttet trekke på sin egenkapital de årene ordningen har gått i minus. Ved å etablere en robust naturskadeforsikringsordning for fremtiden legger en videre til rette for 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 for naturskade. Departementet er enig med utvalget i at dette må antas å oppfylle konvensjonens krav til allmenne interesser.

Vilkåret om forholdsmessighet tar sikte på å oppnå en rettfærdig balanse mellom de samfunnsinteressene som begrunner tiltaket, og forventningen om beskyttelse av eiendomsretten. 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 EMDs dom 14. april 2015 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». Kriteriet «an individual and excessive burden» finner man igjen i en rekke andre saker fra EMD.

Departementet viser ellers til at det følger av praksis fra EMD at statene har en vid skjønnsmargin både i valg av tiltak og ved vurderingen av om konsekvensene av tiltakene er legitime ut fra hensynet til allmennhetens interesse og det formålet som søkes oppnådd.

Når det gjelder den konkrete forholdsmessighetsvurderingen, finner departementet det også her hensiktsmessig å vise til utvalgets vurdering:

«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 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 rettfærdig balanse mellom på den ene siden hensynet til å sikre en robust naturskadeforsikringsordning 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. 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.»

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 sel-

skaper 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.»

Utvalgets vurdering er dekkende også for departementets syn. Departementet er etter dette kommet til at den foreslåtte ordningen ikke er i strid med våre folkerettslige forpliktelser etter EMK P1-1.

11 Overgangsordningen og forholdet til EØS-avtalens statsstøtteregler

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 lyder:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal 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, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Artikkel 61 (2) og (3) angir støttetiltak som er eller kan være forenlige med avtalen.

Formålet med forbudet mot statsstøtte er å forhindre at konkurransen vris ved at staten gir støtte til foretak som setter disse i en gunstig konkurranseposisjon i forhold til foretak som ikke nyter godt av slik støtte.

For at det skal foreligge offentlig støtte etter artikkel 61 (1), må seks kumulative 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.

EØS-avtalen artikkel 61 (1) omfatter ikke bare direkte overføringer fra staten, men 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. 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 fordelene ytes direkte eller indirekte ved hjelp av statsmidler, og for det andre må fordelene tilskrives staten.

Etter den foreslåtte overgangsordningen er det bare selskaper uten naturskadekapital som kan trekke på midlene i det felles fondet. *Utvalget* har derfor vurdert ordningen opp mot EØS-avtalens regler om statsstøtte. Utvalget har i utredningen punkt 7.4.2.4 konkludert med at overgangsordningen ikke innebærer statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Utvalget mener at vilkåret om at støtten må være gitt av staten eller av statsmidler, ikke er oppfylt. Utvalget har ikke tatt stilling til de øvrige vilkårene, da vilkårene er kumulative.

Ingen av *høringsinstansene* har uttrykkelig uttalt seg om forholdet til statsstøttereguleringen.

Departementet er, som utvalget, kommet til at lovforslaget ikke innebærer støtte gitt av staten eller statsmidler, og at ordningen derfor ikke innebærer statsstøtte i EØS-avtalens forstand.

Departementet legger til grunn at den fordelene selskaper uten naturskadekapital vil ha i den foreslåtte ordningen, kan tilskrives staten, ettersom overgangsordningen vil følge av naturskadeforsikringsloven. Spørsmålet er om fordelene ytes ved hjelp av statsmidler. Utvalget har i sin vurdering vurdert spørsmålet slik:

«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.

Når staten omfordeler midler mellom private, kan midlene likevel få merkelappen 'stats-

midler' 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.»

Utvalgets vurdering er dekkende for departementets syn. Departementet konkluderer derfor, som utvalget, med at fordelene for selskaper uten eksisterende naturskadekapital ikke ytes ved hjelp av statsmidler. Ordningen utgjør dermed ikke statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61 (1).

12 Norsk Naturskadepool som eget rettssubjekt

12.1 Gjeldende rett

Verken naturskadeforsikringsloven eller instruksjonen inneholder i dag regler som fastsetter Norsk Naturskadepools rettslige karakter.

Poolen har eget styre, men har ikke noe økonomisk formål utover å fordele påløpte kostnader mellom poolens medlemmer etter en gitt fordelingsnøkkel. Kostnadsfordelingen gjelder både skadekostnader, gjenforsikringskostnader og administrasjonskostnader. Poolen har heller ikke egenkapital, og årets resultat blir 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 et 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.

12.2 Utvalgets forslag

Utvalget har redegjort for at Norsk Naturskadepool i dag er å betrakte som en ren utligningspool,

og at den ikke grunnleggende vil skifte karakter ved den ordningen utvalgets flertall legger opp til. I tillegg til å utligne kostnadene mellom medlems-selskapene 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. Poolen vil ikke drive egen ervervs-messig virksomhet og vil ikke ta forsikringsrisiko.

Utvalget har i utredningen punkt 11.1.1 lagt til grunn at 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 retts-subjekter. Utvalget uttaler at det har funnet det riktig å fastslå Norsk Naturskadepools rettslige karakter i forskrift.

12.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt merknader til forslaget.

12.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det kan være klargjørende å regulere skadepoolens rettslige status som eget rettssubjekt. Departementet foreslår at denne klargjøringen tas inn i naturskadeforsikringsloven § 4.

13 Definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven

§ 1 første ledd annet punktum

13.1 Gjeldende rett

Det er nær sammenheng mellom naturskadebegrepene i naturskadeforsikringsordningen og den statlige naturskadeordningen. Innholdet i begrepene er likevel noe ulikt når det gjelder hvilke typer naturulykker som kan føre til naturskade i ordningenes forstand. De viktigste forskjellene er at opplistingen av naturulykker i definisjonen av naturskade er tolket uttømmende i naturskadeforsikringsordningen, men ikke i naturskadeordningen, og at kravet til årsakssammenheng synes å være praktisert mindre strengt i naturskadeforsikringsordningen enn i den statlige naturskadeordningen, selv om kravet etter loven er det samme. Flodbølge og meteorittnedslag inngår ikke i opplistingen av naturulykker etter noen av lovene. I den statlige naturskadeordningen er det lagt til grunn at skader etter flodbølge og meteorittnedslag vil kunne erstattes siden opplistingen ikke er uttømmende. Norsk Naturskadepool har lagt til grunn at skader etter flodbølge er omfattet av naturskadeforsikringsordningen, men skader etter meteorittnedslag er ikke omfattet.

Definisjonen av naturskade etter naturskadeforsikringsloven er inntatt i lovens § 1 første ledd annet punktum:

«Med naturskade forstås skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd.»

Definisjonen videreførte i sin tid definisjonen i lov 6. juni 1930 nr. 20 om forsikringsavtaler § 81 a første ledd annet punktum ordrett. I forbindelse med innføringen av naturskadeforsikringsordningen ble det i merknaden til forsikringsavtaleloven 1930 § 81 a i Ot.prp. nr. 46 (1978–79) s. 33 fremholdt at man ønsket en klar avgrensning av skadeårsakene og derfor sløyfet «eller lignende», som inngikk i definisjonen av naturulykke etter naturskadeloven:

«Første ledds annet punktum samsvarer med naturskadelovens § 5, første ledd, men «eller

lignende» er sløyfet for å få en klar avgrensning av de skadeårsaker som gir forsikringsdekning. Departementet antar imidlertid at skadesaker som har sin årsak i annen naturulykke enn det som er nevnt her må bli gjenstand for behandling i Statens naturskadefond.»

Naturskadebegrepet i den statlige naturskadeordningen fremgår av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd:

«Erstatning ytes ved naturskade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv og vulkanutbrudd.»

Naturskade i den statlige naturskadeordningen ble tidligere, i lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader § 4 første ledd, definert som «skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende». I naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd ble «eller lignende» ikke videreført, men det synes ikke å ha vært tilsiktet noen realitetsendring ved dette. I merknaden til paragrafen i Prop. 80 L (2013–2014) er det lagt til grunn at naturulykker som flodbølge og meteornedslag vil kunne omfattes av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd, i og med at opplistingen av de ulike formene for naturulykke ikke er uttømmende, jf. «så som»:

«Første punktum gir også eksempler på hva som ligger i begrepet naturulykke. En naturulykke er en enkelthendelse som fører til skader. Skader påført av ordinære naturkrefter over tid defineres ikke som en naturulykke. Dette er en videreføring av gjeldende lov § 4 første ledd, og tilsvarer den samme opplistingen som fremgår av naturskadeforsikringsloven § 1 andre punktum. Opplistingen av de ulike formene for naturulykke er ikke uttømmende, jf. ordlyden «så som». Naturulykker som flodbølge og meteornedslag vil derfor også kunne omfattes.»

Norsk Naturskadepool har imidlertid lagt til grunn at flodbølgeskader skal erstattes gjennom naturskadeforsikringsordningen. Naturskadepoolen uttaler på sine nettsider at «[s]kader som forvoldes ved flodbølge (tsunami), som følge av en naturskade, erstattes under naturskadedekningen».

Meteorittnedslag har ingen tilknytning til de formene for naturulykker som er opplistet i naturskadedefinisjonen, slik flodbølger i Norge gjerne vil ha tilknytning til skred. Skader som følge av meteorittnedslag erstattes ikke gjennom naturskadeforsikringsordningen.

13.2 Forslaget i høringsnotatet

13.2.1 Uttrykket «så som» i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven

Departementet foreslo i høringsnotatet å presisere at oppstillingen av naturulykker i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum er uttømmende, ved å endre «så som» til «i form av». Departementet la til grunn at oppstillingen av naturulykker i bestemmelsen skal tolkes som uttømmende, og at uttrykket «så som» da fremstår som misvisende.

Departementet viste til at uttrykket «så som» har vært brukt i definisjonen av naturskade etter den statlige naturskadeordningen siden før naturskadeforsikringsordningen ble opprettet og uttalte:

«Da definisjonen i forsikringsavtaleloven 1930 § 81 a første ledd andre punktum ble gitt, ble det tatt utgangspunkt i definisjonen fra lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader § 5 første ledd, men man sløffet «eller lignende», for å få en klar avgrensning av skadeårsakene, se punkt 2. Departementet antar at «så som» i praksis betyr omtrent det samme som «eller lignende» i denne sammenhengen, og at det var en inkurie at «så som» ble beholdt i definisjonen av naturskade i forsikringsavtaleloven/naturskadeforsikringsloven.»

Det ble vist til at uttrykket «så som» indikerer bruk av skjønn, og at slike skjønsmessige uttrykk kan være egnet i noen former for lovgivning for å unngå urimelige løsninger. I forsikringsretten er det imidlertid behov for klare og forutsigbare regler, og departementet antok at dette behovet er den reelle grunnen til at oppstillingen

av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum skal anses som uttømmende, til tross for at den er innledet med «så som».

Som det fremgår av punkt 13.1 om gjeldende rett, er det et strengt krav til årsakssammenheng i naturskadeforsikringsloven. I høringsnotatet ble det ikke foreslått endringer i dette, og departementet viste til at det er nødvendig med en klar avgrensning i naturskadeforsikringsordningen. Departementet viste også til at man har hatt et slikt krav til årsakssammenheng så lenge naturskadeforsikringsordningen har eksistert, og til at naturskadeforsikringsordningen i praksis erstatter også en del indirekte skader.

13.2.2 Flodbølge og meteorittnedslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å legge til flodbølge og meteorittnedslag i oppstillingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum.

Når det gjelder risikoen for slike naturulykker, uttalte departementet:

«Norges vassdrags- og energidirektorat overvåker flere fjellpartier i Norge der det er risiko for skred som igjen kan forårsake flodbølge. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap foretok i 2016 en risikoanalyse av varslet fjellskred i Åknes, og her er det blant annet en omtale av tidligere flodbølgeulykker i Norge, risikoanalyse og vurdering av økonomiske konsekvenser. Departementet viser til NVEs nettsider og DSBs rapport når det gjelder risikoen for flodbølgeskader. Departementet legger til grunn at meteorittnedslag utgjør en langt mindre risiko enn flodbølge i Norge, men for dem som eventuelt skulle oppleve å få huset skadet av en meteoritt, vil mulighetene til å få erstattet skadene selvsagt være viktig.»

Det ble i høringsnotatet gitt uttrykk for at mye taler for at forsikringsselskapene bør ha en tydelig plikt etter naturskadeforsikringsloven til å erstatte skader etter flodbølger og meteorittnedslag. Det ble vist til at i lys av den risikoen flodbølger utgjør, bør det ikke bero på Norsk Naturskadepools vurdering om slike skader skal dekkes eller ikke. Videre uttalte departementet at også meteorittnedslag bør inngå i oppstillingen av naturulykker, selv om flodbølger utgjør en større risiko, og denne delen av forslaget dermed er praktisk og økonomisk langt viktigere enn forslaget om meteorittnedslag.

Siden flodbølgeskader allerede erstattes av naturskadeforsikring etter gjeldende praksis, ble det antatt at forslaget om å legge til flodbølge i opplistingen ikke vil få konsekvenser for forsikringsbransjen. Dersom flodbølgeskader ikke hadde blitt erstattet etter gjeldende praksis, ville forslaget gitt forsikringsbransjen høyere løpende kostnader til reassuranse samt kostnader til utbetalinger og administrasjon ved en ulykke.

Det ble antatt at forslaget om å legge til meteorittnedslag i opplistingen av naturulykker muligens vil kunne føre til kostnader for naturskadeforsikringen. Departementet antok likevel at risikoen for meteorittnedslag er så liten at konsekvensene vil være ubetydelige.

Departementet ga videre uttrykk for følgende:

«Forslagene vil føre til at definisjonene av naturskade i naturskadeforsikringsloven og naturskadeerstatningsloven ordlydsmessig blir mer ulike enn i dag. Departementet kan ikke se at dette bør ha avgjørende vekt. Som det framgår av redegjørelsen for naturskadebegrepene i punkt 2, er definisjonene uansett ikke praktisert likt. Det vises til at opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven er ansett å være uttømmende, i motsetning til opplistingen av naturulykker i naturskadeerstatningsloven. Skader etter flodbølger og meteorittnedslag synes dessuten allerede å være omfattet av den statlige naturskadeordningen, jf. merknaden til naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd i Prop. 80 L (2013–2014). Når det gjelder sammenhengen i regelverket, antar departementet for øvrig at det viktigste er avgrensningen mellom ordningene, jf. reglene om virkeområde i naturskadeerstatningsloven § 2 andre ledd.»

13.3 Høringsinstansenes syn

Norges vassdrags- og energidirektorat, Kåfjord kommune og Finans Norge støtter forslagene i høringsnotatet. I den forbindelse viser både Norges vassdrags- og energidirektorat og Finans Norge til at forslagene vil gi et klarere regelverk. De øvrige høringsinstansene har ikke hatt merknader.

Finans Norge vurderer i sin høringsuttalelse bl.a. hvilke konsekvenser forslaget om meteorittnedslag vil kunne ha for forsikringspremiene:

«Basert på et mål om best mulig kundetrygghet ifm naturskadehendelser, støtter vi forslaget.

Presiseringene gir bl a større klarhet ved at det ikke kan oppfattes som en eksemplifisering, men en uttømmende angivelse av skadehendelser i selve lovteksten.

Når det gjelder flodbølge, viser vi til at det har vært innfortolket til også å gjelde tidligere. Det er viktig at en hendelse som initialt består av et skred og dernest en flodbølge anses som en hendelse slik departementet har presisert i høringsnotatet.

Meteorittnedslag er en ny dekning, men våre vurderinger er at dette neppe blir en stor risikoutvidelse. Sannsynligheten er svært lav, men gitt en hendelse vil konsekvensene kunne bli store. Vår vurdering mht premiekonsekvenser, er p.t. at forslaget i seg selv neppe utløser behov for premieøkning, men vil inngå i de løpende og totale beregninger og vurderinger når det gjelder fastsettelse av premiesatsen fremover.»

Norges vassdrags- og energidirektorat og Kåfjord kommune støtter som nevnt forslaget, men har samtidig merknader til det at det etter loven bare er direkte skader etter de angitte typene naturulykker som erstattes.

Norges vassdrags- og energidirektorat uttaler:

«NVE deltar i sammenhenger hvor erstatningsordningene gjerne er tema, typisk etter naturhendelser. Et tydelig regelverk er da nyttig for kommunikasjonen. Vi oppfatter at de foreslåtte endringene vil bidra til dette.

Vi kan ikke se at endringen har betydning for forsikringstagere med brannpolise innenfor temaene vassdragsflom og overvann såfremt direkteårsaken til skaden er nedbør eller snøsmelting. NVE er videre positive til at det er tatt inn en presisering av at flodbølger av andre årsaker enn fjellskred også vil bli dekket.

Høringen viser også at det er en forskjell i praksis mht. direkte / indirekte skade. Enda større likhet ville vært en fordel i kommunikasjon om ordningene, og for skadelidte.»

Kåfjord kommune uttaler:

«Kåfjord kommune støtter forslaget om endringer i naturskadeforsikringsloven § 1, første ledd andre punktum, slik at ordene «så som» utgår fra innledningen til opplistingen av naturulykker, og at flodbølge og meteorittnedslag legges til.

På lik linje med at flodbølgeskader skal dekkes uansett hvordan flodbølgen har opp-

stått, så lenge skaden er å anse som naturskade, bør også gjelde andre følgehendelser ved naturskade. F.eks bølger som gjør skade etter sterk storm eller orkan.»

13.4 Departementets vurderinger

Departementet følger opp forslagene i høringsnotatet og viser til begrunnelsen for forslagene der, som er gjengitt i punkt 13.2. Forslagene har fått støtte fra de høringsinstansene som har uttalt seg. I lys av risikoen for en flodbølge bør det gå klart frem av loven at flodbølgeskader erstattes. For det tilfellet at det skulle oppstå skader som følge av meteorittnedslag, bør også slike skader

være omfattet av naturskadeforsikringsordningen.

Også når det gjelder lovens vilkår om at skaden «direkte» må skyldes de angitte typene naturulykke, som *Norges vassdrags- og energidirektorat* og *Kåffjord kommune* har hatt merknader til, viser departementet til omtalen av gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet, se punkt 13.1 og 13.2.1. Departementet foreslår her å videreføre gjeldende rett. Departementet viser særlig til at det er nødvendig med en klar avgrensning i naturskadeforsikringsordningen, og at forsikrings-selskapene i dag erstatter flere skader som bare indirekte skyldes de angitte typene naturulykke. Det gjelder blant annet skader forårsaket av bølger som igjen er forårsaket av storm.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.

Naturskadeutvalget vurderer forslaget økonomiske og administrative konsekvenser i punkt 13 i NOU 2019: 4. Mindretallet, utvalgsmedlem Hodnesdal, gir i utredningen punkt 15.24 uttrykk for at forslaget vil ha mer omfattende økonomiske og administrative konsekvenser for skadeforsikringsselskapene som er medlem av Norsk Naturskadepool, enn det flertallet legger til grunn.

Det overordnede formålet med lovforslaget er å justere og forbedre naturskadeforsikringsordningen slik at den kan virke til det beste for naturskadeforsikringskundene og samfunnet i et beredskapsperspektiv.

Departementets forslag til lovendringer antas ikke å ha direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for kundene av forsikringsselskapene. Lovforslaget gjelder den interne organiseringen av naturskadeforsikringsordningen. Lovforslaget medfører ikke endringer i ordningens grunnleggende prinsipper, slik som solidaritetsprinsippet eller reglene for hva som kan kreves erstattet etter naturskadeforsikringen (dekningsområdet). Den enkelte forsikringskunden vil forholde seg til sitt forsikringsselskap på samme måte som i dag. Lovforslaget innebærer at avkastningen på fremtidig naturskadekapital skal gå inn i det felles fondet. Dette vil komme forsikringskundene til gode, i motsetning til i dag.

Det er lagt opp til at oppbyggingen av den felles naturskadekapitalen skal skje innenfor rammene av en risikorett premie. Lovforslaget ventes med andre ord i seg selv ikke å skulle medføre økte naturskadepremier.

Lovforslaget innebærer at naturskadekapital bygges opp i poolen og ikke i det enkelte forsikringsselskapet. Dette 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 departementet foreslår

at medlemsselskapenes adgang til å trekke på poolens naturskadekapital skal avhenge av om medlemsselskapene har naturskadekapital i egne regnskaper. Departementet viser her til utvalgets omtale av de økonomiske konsekvensene av forslaget i punkt 13 i utredningen:

«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 fratras 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 kapital situasjon. I overgangsperioden kan disse selskapene ikke trekke på poolens kapital, og poolkapitalen vil derfor ikke ha en risikoreduerende 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 kapital situasjon, ved at retten til å trekke på poolens kapital i underskuddsår gir en risikoreduerende 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 risikoreduerende effekt ved beregningen av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko.

Flertallets forslag antas ikke å ha særskilte konsekvenser for mindre skadeforsikrings selskaper 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.»

Lovforslaget 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 årlige økte administrasjonskostnader for poolen i størrelsesordenen 3 til 4,2 millioner kroner.

Forslaget antas ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for statlig, fylkeskommunal eller kommunal forvaltning.

14.2 Definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum

Formålet med å endre naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum slik at ordene «så som» tas ut av lovteksten, er å få en ordlyd som er bedre i samsvar med gjeldende rett enn den gjeldende ordlyden. I og med at oppstillingen over naturulykker som disse ordene innleder, uansett er tolket uttømmende, kan ikke departementet se at forslaget vil få konsekvenser for skadelidtes rettigheter eller forsikringsselskaperes plikter. Departementet antar at forslaget vil gjøre reglene om hvilke skadetyper naturskadeforsikringen gjelder for, lettere tilgjengelige, og at forslaget derfor vil kunne avverge unødvendige tvister.

Bakgrunnen for forslaget om å tilføye flodbølge i oppstillingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum er at det kan være usikkert om forsikringsselskaperne er forpliktet etter loven til å erstatte flodbølgeskader nå, og at de etter departementets syn bør ha en klar slik plikt. Norsk Naturskadepool opplyser på sine nettsider at naturskadeforsikringen erstatter flodbølgeskader, og så lenge flodbølgeskader uansett erstattes, kan departementet ikke se at denne delen av forslaget har noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget om å tilføye meteorittnedslag i oppstillingen av naturulykker innebærer en utvidelse sammenlignet med gjeldende rett og praksis. Departementet antar imidlertid at skader på hus eller hage på grunn av meteorittnedslag oppstår svært sjeldent. Heller ikke denne delen av forslaget antas dermed å ha konsekvenser av særlig betydning for forsikringsselskaperne. *Finans Norge* vurderer i sin høringsuttalelse at utvidelse til å gjelde skader forårsaket av meteorittnedslag neppe blir en stor risikoutvidelse. Sannsynligheten er svært lav, men gitt en hendelse vil konsekvensene kunne bli store.

Departementet antar at ingen av forslagene i høringsnotatet vil føre til økte premier sammenlignet med i dag. Departementet kan heller ikke se at forslagene medfører andre ulemper for forsikringskundene. Når det gjelder skader som følge av meteorittnedslag, er *Finans Norges* vurdering av premiekonsekvenser på tidspunktet for høringsuttalelsen at forslaget i seg selv neppe utløser behov for premieøkning, men vil inngå i de løpende og totale beregningene og vurderingene ved fastsettelse av premiesatsen fremover.

Forslaget antas ikke å ha negative økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. For det tilfelle at det offentliges forsikrede bygg skulle bli utsatt for flodbølge eller meteoritt-

nedslag, og skadene ikke ville ha blitt erstattet gjennom naturskadeforsikringsordningen, vil forslaget ha positive konsekvenser, på samme måte som for andre skadelidte.

15 Merknader til bestemmelsene

15.1 Endringene i naturskadeforsikringsloven

Til § 1

Departementet foreslår å endre definisjonen av naturskade i *første ledd annet punktum*, slik at ordene «så som» utgår fra innledningen til oppstillingen av naturulykker, og at flodbølge og meteorittnedslag legges til. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 13. Departementet antar at oppstillingen fortsatt bør innledes med «naturulykke», for å presisere at det bare er naturulykker som omfattes.

Dersom en naturulykke forårsaker en annen, f.eks. dersom et skred forårsaker en flodbølge, legger departementet til grunn at det skal regnes som én naturskadehendelse og én naturkatastrofe etter reglene om egenandel og ansvarsbegrensning i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring §§ 1 og 2, jf. naturskadeforsikringsloven § 3 første og annet ledd.

Selv om det i Norge synes å være mest oppmerksomhet om faren for flodbølger i innsjøer og fjorder som følge av fjellskred, vil departementet understreke at flodbølgeskader skal erstattes uansett hvordan flodbølgen har oppstått, så lenge skaden er å anse som en naturskade. Flodbølger kan f.eks. være forårsaket av leirskred. Videre kan flodbølger gå nedstrøms i elver, f.eks. der masse fra et ras har demt opp elva, og demningen så gir etter.

Til § 4

Bestemmelsens *første ledd tredje punktum* er nytt. Her lovfestes den rettslige statusen til skadepoolen som eget rettssubjekt. Det vises til punkt 12.

I § 4 *annet ledd tredje punktum* er alternativet «eller forsikringspremier» fjernet fra bestemmelsen. Forslaget har bakgrunn i et forslag fra naturskadepoolens administrasjon til utvalget. Endringen er begrunnet i at dette alternativet (forsikringspremier) ville være både uhensiktsmessig og upraktisk å anvende, og at alternativet «for-

sikringssummer» både er tilstrekkelig og vesentlig bedre.

§ 4 *tredje ledd* har fått nytt innhold. Tredje ledd regulerer etter lovforslaget den nye ordningen med etablering av en felles naturskadekapital i skadepoolen. Det vises til proposisjonens alminnelige merknader punkt 5 til 7. Med overskudd og underskudd skal forstås positiv eller negativ saldo etter en beregning av premieinntekter og kostnader etter nærmere regulering i forskrift.

I *fjerde ledd* er overgangsordningen regulert. Det vises til proposisjonens alminnelige merknader i punkt 8 til 11. Overgangsordningen gjelder til og med skadeåret der fondet når, og eventuelt overstiger, fire milliarder kroner. Dersom et selskap bruker opp naturskadekapitalen sin i løpet av en skadeårgang, kan selskapet få det gjenværende underskuddet erstattet i poolen.

I nytt *femte ledd første punktum* er det gitt en hjemmel til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om skadepoolens naturskadekapital etter tredje ledd og overgangsordningen etter fjerde ledd. Forskriftshjemmelen i gjeldende § 4 tredje ledd er flyttet til femte ledd *annet punktum* og er noe utdypet.

15.2 Endringene i atomenergiloven

Det foreslås endringer i § 12, § 13 nr. 1 og 2, § 16 og § 21 nr. 1.

Lov 15. juni 2007 nr. 37 om endringer i lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet trådte i kraft 1. januar 2022 ved at endringsprotokollene 12. februar 2004 til Pariskonvensjonen 29. juli 1960 og Brusselkonvensjonen 31. januar 1963 om erstatningsansvar på atomenergiens område da trådte i kraft.

Endringsloven er ikke endret siden vedtakelsestidspunktet i 2007. Den inneholder fem referanser til Statens strålevern, som i dag heter Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. Atomenergiloven er tidligere oppdatert med direktoratets nye navn, men etter endringslovens ikrafttredelse viser loven igjen til «Statens strålevern» fem steder. Det foreslås derfor endringer i

de aktuelle bestemmelsene, slik at atomenergi-loven igjen gjennomgående vil vise til Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. Endringene er av rent teknisk art.

15.3 Endringene i straffeprosessloven

Når endringslov 18. juni 2021 nr. 117 trer i kraft 1. juli 2022, vil det i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav k kunne settes som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) at domfelte møter hos rådgivende enhet for rus-saker. Forutsetningen er at saken gjelder bruk, erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til egen bruk. Videre endres straffeloven § 53 slik at det i disse sakene kan gis betinget bot på et tilsvarende særvilkår. Begge endringer trer i kraft 1. juli 2022, jf. kongelig resolusjon 24. september 2021 nr. 2837.

Ved en inkurie ble ikke regelverket om påtale-unnlattelse endret tilsvarende. At det var meningen å innta en slik endring, fremgår av Prop. 92 L (2020–2021) punkt 9.3.1 side 51 avslutningsvis. Det foreslås derfor å innta en henvisning til straffeloven § 37 første ledd bokstav k i straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum. Dermed vil det også for påtaleunnlattelser kunne settes som særvilkår at siktede møter opp hos rådgivningsenheten.

Inkurieopprettingen kompliseres ved at det i lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) foretas en ubeslektet endring i straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum, jf. Prop. 146 L (2020–2021) side 169. Det er forventet at lovendringen vil tre i kraft 1. juli 2022. Denne koordineringsutfordringen foreslås løst ved å innta passusen «som endret ved lov 2021 nr. 122» i lovforslaget.

15.4 Endringene i lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler

Finansavtaleloven § 3-55 første og annet ledd gjelder Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsyn med etterlevelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av finansavtaleloven.

Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny finansavtalelov ble fremmet for Stortinget 29. april 2020 ved Prop. 92 LS (2019–2020). Det

vises til Prop. 92 LS (2019–2020) punkt 25.2.5 og merknaden til § 3-55. Ved lov 20. mai 2020 nr. 42 om endringer i markedsføringsloven mv. (gjennomføring av forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid) ble det gjort enkelte endringer i markedsføringsloven som dels innebærer en omstrukturering av enkelte paragrafer og dels nye regler i markedsføringsloven som ikke var hensyntatt i Prop. 92 LS (2020–2021). Forslaget til endringer i finansavtaleloven § 3-55 første og annet ledd sørger for at lovteksten i finansavtaleloven bringes i samsvar med de nevnte endringene i markedsføringsloven. Det vises for øvrig til forslaget til endringer i forsikringsavtaleloven nedenfor.

15.5 Endringene i lov 18. februar 2022 nr. 5 om endringer i forsikringsavtaleloven mv. (forsikringsdistribusjon mv.)

Lov 18. februar 2022 nr. 5 om endringer i forsikringsavtaleloven mv. (forsikringsdistribusjon mv.) § 22-3 gjelder Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsyn med etterlevelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av forsikringsavtaleloven.

Ved en feil er det i bestemmelsen ikke vist til at tilsynet skal utføres i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 41, § 42 første ledd annet punktum og §§ 43 til 43 c, slik som i den tilsvarende bestemmelsen i finansavtaleloven § 3-55 første ledd annet punktum. I stedet følger det direkte av lovteksten at Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan gi pålegg og illegge tvangsmulkt til staten, og at markedsføringsloven § 41 annet og fjerde til sjettede ledd gjelder tilsvarende. Forskjellen kan muligens være egnet til å skape usikkerhet om de øvrige reglene om håndheving i markedsføringsloven kapittel 7 skal gjelde ved tilsyn etter forsikringsavtaleloven. Uttalelser i forarbeidene tilsier imidlertid at det ikke har vært meningen å gjøre unntak fra markedsføringslovens regler, se Prop. 234 L (2020–2021) s. 129.

Med de foreslåtte endringene vil forsikringsavtaleloven § 22-3 annet ledd være utformet på samme måte som finansavtaleloven § 3-55 første ledd annet punktum slik den er foreslått endret i denne proposisjonen, og med nødvendige tilpasninger.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.)

I

I lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd annet punktum skal lyde:

Med naturskade forstås skade som direkte skyldes *naturulykke i form av* skred, storm, flom, stormflo, *flodbølge, meteorittnedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd.*

§ 4 skal lyde:

De skadeforsikringsselskaper som etter § 1 erstatter naturskade, skal være medlemmer av en felles skadepool. Dette gjelder uten hensyn til hvor selskapet har sitt hovedsete. *Skadepoolen er et eget rettssubjekt.*

Skadepoolen er kontaktledd mellom forsikringsbransjen og Landbruksdirektoratet. Skadepoolen utlikner naturskadeerstatningene mellom selskapene. Utlikningen skjer på grunnlag av *forsikringssummer etter* nærmere bestemmelse av Kongen.

I skadeårganger med overskudd skal et medlem av skadepoolen overføre sin andel av overskuddet til poolens naturskadekapital. I skadeårganger med underskudd skal medlemmets andel av underskuddet dekkes av poolens naturskadekapital, med de begrensningene som følger av fjerde ledd. Er skadepoolens naturskadekapital ikke tilstrekkelig til helt eller delvis å dekke underskuddet, skal medlemmet selv dekke sin andel av det gjenstående underskuddet. Skadepoolen forvalter poolens naturskadekapital.

Frem til og med skadeåret poolens naturskadekapital har nådd en størrelse på fire milliarder kroner, skal et medlem som selv har avsatt naturskadekapital i sitt regnskap, dekke underskudd av egen naturskadekapital før det kan kreve underskudd dekket av poolens naturskadekapital. Første punktum gjelder tilsvarende dersom poolens naturskadekapital i løpet av ti år etter utgangen av skadeåret som nevnt i første punktum faller under tre milliarder kroner.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om skadepoolens naturskadekapital etter tredje ledd og om overgangsordningen etter fjerde ledd. Kongen kan i forskrift også gi nærmere bestemmelser om skadepoolens virksomhet, herunder formål, organisasjon, offentlighet, premiefastsettelse og gjenforsikring.

II

I lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12 (*endringer i anleggs- og driftsforhold*)

Dersom en innehaver akter å gjennomføre en endring i anleggets konstruksjon, drift eller ledelse som avviker fra det som lå til grunn for godkjenning etter § 11 nr. 2, og som kan ha betydning for sikkerheten, plikter han før endringen settes i verk å legge saken frem for *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet* til godkjenning.

§ 13 nr. 1 skal lyde:

1. Driften av et atomanlegg står under løpende tilsyn av *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet*. *Direktoratet* skal påse at konsesjonsvilkårene blir fulgt, og at kravene i § 11 nr. 2 til enhver tid er oppfylt, og at driften av anlegget (derunder anbringelse av radioaktivt avfall) ligger innenfor driftsforskriftene og for øvrig er forsvarlig.

§ 13 nr. 2 første punktum skal lyde:

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet kan gi de pålegg som trengs for å sikre at kravene i nr. 1 ovenfor blir oppfylt.

§ 16 første ledd annet punktum skal lyde:

Tilsvarende gjelder for den som driver virksomhet som er pålagt løyvetvang eller meldeplikt i eller i medhold av § 5, likevel slik at tilsynsmyndigheten etter § 13 nr. 3 i tilfelle trer i stedet for *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet*.

§ 21 nr. 1 bokstav d skal lyde:

- d) kostnader ved rimelige tiltak til utbedring av forringet miljø, med mindre miljøforringelsen er ubetydelig, forutsatt at slike tiltak er eller blir iverksatt av, eller etter vedtak av eller samtykke av en forurensningsmyndighet etter forurensningsloven eller av *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet*,

III

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 69 tredje ledd første punktum som endret ved lov 2021 nr. 122 lyde:

Påtaleunntatelse kan også gis på vilkår som nevnt i straffeloven § 35, § 36 og § 37 første ledd bokstavene a til h og k.

IV

I lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler skal § 3-55 første og annet ledd lyde:

(1) Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal ut fra hensyn til forbrukerne føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven følges av en næringsdrivende tjenesteyter. Tilsyn utføres i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 41, § 42 første ledd annet punktum og §§ 43 til 43 c når ikke annet følger av tredje ledd eller forskrift etter fjerde ledd.

(2) En tjenesteyter kan ilegges et overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse av regler nevnt i første ledd dersom overtredelsen

anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger. Overtredelsesgebyret skal betales av den tjenesteyteren vedtaket retter seg mot. Markedsføringsloven § 42 annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende.

V

I lov 18. februar 2022 nr. 5 om endringer i forsikringsavtaleloven mv. (forsikringsdistribusjon mv.) skal i del I om endringer i lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler i ny § 22-3 annet ledd lyde:

Tilsynet utføres i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 41, § 42 første ledd annet punktum og annet til fjerde ledd og §§ 43 til 43 c når ikke annet følger av tredje ledd eller forskrift etter fjerde ledd.

VI

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Endringene i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd annet punktum i lovens del I får bare anvendelse på naturulykker som inntrer etter denne bestemmelsens ikrafttredelse.
3. Endringene i naturskadeforsikringsloven § 4 i lovens del I får anvendelse fra og med første hele skadeårgang i forsikringsselskapene etter denne bestemmelsens ikrafttredelse.



