

Hørings svar – NOU 2019:4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets («departementet») høringsbrev 15. mars 2019, med høringsfrist 2. september 2019, hvor NOU 2019:4 er lagt ut på høring.

Bakgrunn

På bakgrunn av at EIKA er en del av forsikringsbransjen gjennom Eika Forsikring og representerer et stort antall forsikringskunder gjennom over 60 lokale sparebanker i Eika Alliansen, ønsker EIKA å komme med våre synspunkter til noen av punktene i forslaget om endring av naturskadeforsikringsordningen.

EIKA Forsikring ble etablert i 1999 og er dermed et relativt ungt forsikringsselskap eid av over 60 lokalbanker over store deler av landet. I tråd med sparebankenes ansvarlighet har selskapets viktigste formål vært å sikre lokalbankenes kunder trygghet for deres verdier. Mange av bankene er lokalisert i områder der naturskader gjennom årene har gjort seg særlig gjeldene og ført til betydelige ødeleggelser slik vi opplevde med blant annet Dagmar i 2011 i tillegg til andre større naturhendelser. For lokalbankene og Eika Forsikring har dagens robuste og langsiktige ordning for naturskader vært helt vesentlig, der kunder i hele vårt langstrakte land har opplevd en effektiv naturskadeordning håndtert av forsikringsselskapene. Vi er klar over den forpliktelsen dagens ordning representerer for selskapet, men vi har samtidig erfart fordelene av en felles ordning der næringen har samarbeidet på en god og forsvarlig måte. Ikke minst i selskapets oppstartsfase er det liten tvil om at vi som ny aktør kunne nyte godt av de andre selskapenes faglige ekspertise og gode koordineringsevne ved større naturskader – til kundens beste.

EIKA stiller seg fullt og helt bak mindretallet i NOU'en. Vi gir også vår fulle støtte til de synspunktene og konklusjonen som fremgår av høringsvaret fra Finans Norge.

Med unntak av de forslagene i NOU'en som støttes av utvalgets mindretall, henstiller EIKA departementet om ikke å gjennomføre forslagene fra utvalgets flertall.

Naturskadeforsikringsordningen har stor betydning for økonomisk beskyttelse ved naturskader. EIKA finner det derfor nødvendig å fremsette de innvendinger vi i tillegg har til utvalgets forslag. 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.

1. Utvalgets forslag bidrar ikke til å styrke ordningen

Justis- og beredskapsdepartementet har nedsatt et utvalg for å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Både Departementet og utvalget uttrykker at den eksisterende naturskadeforsikringsordningen er en velfungerende ordning. Klimarisikoutvalget (NOU 2018:17) legger også til grunn at ordningen fungerer svært godt for forsikringstakerne. Ordningen sikrer bred tilgang til naturskadeforsikring, den er enkel og effektiv for forsikringstakerne og den gir forbrukerne god sikkerhet for sine krav.

EIKA kan ikke se at forslaget fra utvalgets flertall vil styrke naturskadeforsikringsordningen for forsikringstakerne sammenlignet med dagens ordning. Det vil snarere være uheldig å gjennomføre omfattende endringer av en velfungerende ordning uten at det er gjennomført grundige konsekvensanalyser.

I tillegg vil en endring av ordningen, slik utvalgets flertall foreslår, vesentlig redusere mulighetene for en eventuell senere endring i retning av mer skadeforebyggende karakter, slik det er foreslått av Klimarisikoutvalget. Flertallets forslag fremstår derfor som lite fremtidsrettet gitt den økende klimarisikoen med sannsynlig økt omfang av naturskader.

2. Oppbygning av felles fond dekker ikke noe aktuelt behov og bidrar til økte kapitalkostnader i skadeforsikringsmarkedet

Utvalget fikk gjennom mandatet en føring på å «*se hen til behovene til forsikringsnæringen (store og små, nye og gamle forsikringselskaper), forsikringstakersiden og behovet for tilstrekkelige risikoavsetninger til naturskader*».

Utvalgets flertall foreslår i punkt 7.1 at naturskadekapitalen i fremtiden skal settes av i et felles fond. EIKA kan ikke se at opprettelsen av et felles fond dekker behovet, hverken for forsikringsnæringen eller forsikringstakersiden. Så lenge forsikringselskapene også bærer risikoen under ordningen, dekker et felles fond heller ikke noe behov knyttet til risikoavsetninger.

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 diversifiseringseffekter mellom ulike typer risiko i forsikringselskapene. Om forsikringselskapene 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 merkostnadene, ulempene og manglende synergier et felles fond vil medføre.

3. Kostbar oppbygning og mer ustabile premier

Utvalgets flertall legger til grunn at et felles fond slik de foreslår, vil utgjøre en risikoreducerende effekt i foretakenes beregninger av solvenskapitalkravet for naturkatastroferisiko. Flertallets forslag innebærer altså ingen styrkning av solvenskapitalkravet, men en videreføring av dagens solvenskapitalkrav, med tillegg av et felles fond. På grunn av overgangsordningen vil flertallets forslag heller ikke medføre en samtidig reduksjon av solvenskapitalkravet i foretakene.

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 rettferdiggjør en økning av naturskadepremien.

4. Betydelig usikkerhet rundt nettoavkastning av felles fond

Kapitalen i et felles fond vil måtte investeres, 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.

Sammenligner man dette med dagens ordning er størrelsen på naturskadekapitalen i foretakenes regnskaper uavhengig av den faktiske avkastning på kapitalen, både der denne er positiv og negativ. I et risikoavsetningsperspektiv må dette anses som en klar fordel og styrke, og innebærer en stor grad av forutsigbarhet.

I tillegg medfører flertallets forslag økte kostnader både til administrasjon av ordningen og forvaltningen av det felles fond, som igjen vil redusere nettoavkastningen. Det er overraskende at utvalgets flertall velger å foreslå en så omfattende endring av naturskadeforsikringsordningen uten at det er gjort en omfattende og helhetlig konsekvensanalyse av de faktiske økonomiske sidene av forslaget.

5. Manglende synergieffekter i flertallets forslag

Forsikringsmarkedet er preget av hard konkurranse med mange aktører, der pris ofte er en viktig parameter. Det er imidlertid ikke prisen på naturskadeforsikringspremien isolert sett som er avgjørende for forbrukerne, men den totale forsikringspremien. I den grad naturskadeforsikringspremien i enkelte perioder har vært for høy, vil markedet regulere seg slik at foretakene setter brannforsikringspremien tilsvarende lavere.

Det er rimelig å anta at markedsmekanismen har bidratt til at premiene for brannforsikring, inkludert naturskadeforsikring, over tid har ligget på et riktig nivå. Flertallets forslag synes ikke å ta hensyn til denne markedsmekanismen i sin kritikk av dagens ordning.

Flertallets forslag innebærer videre at foretakene pålegges å administrere en ordning der foretakene aldri kan gå med overskudd, men har 100 % av risikoen ved et eventuelt underskudd. Det er vanskelig å se at en ordning der foretakene aldri kan gå med overskudd, men har den hele og fulle risikoen for underskudd,

harmonerer med forsikringsvirksomhetslovens § 7-5 fjerde ledd bokstav a) om at foretakets premier skal stå i rimelig forhold til den risiko som overtas. I alle tilfeller må foretakene kompenseres for kostnadene knyttet til en slik ordning i form av administrasjons- og kapitalkostnader.

6. Overgangsordningen gir feil insentiver som kan lede til økt risiko

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.

På grunn av solidaritetsprinsippet i ordningen, vil foretak med en lav markedsandel og liten eller ingen naturskadekapital, kunne tjene på å selge en forholdsmessig høyere andel av brannforsikringene i områder med stor naturskaderisiko enn deres markedsandel skulle tilsi. Dette kan igjen føre til at slike foretak selger brannforsikringer i områder med høy naturskaderisiko til en for lav premie. Dette vil kunne gi en uheldig og konkurransevridende effekt i lokalmarkedet, og da særlig for lokalbankene i EIKA med en relativt høy markedsandel i mindre områder der det er særlig høy risiko for innslag av naturskader.

En annen uheldig konsekvens er at dette vil kunne øke ordningens eksponering mot mangel av risikoreducerende elementer, og fremstår som svært lite hensiktsmessig fra et samfunnsperspektiv med tanke på de stadig økende klimautfordringene og økte innslag av naturskader som særlig har vist seg å ramme distriktene.

Med vennlig hilsen
For EIKA FORSIKRING AS



Trond Bøe Svestad
Administrerende Direktør