

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

[postmottak@jd.dep.no](mailto:postmottak@jd.dep.no)

## **Høringsvar: Organisering av norsk naturskadeforsikring (NOU 2019:4)**

Forbrukerrådet viser til at Justis- og beredskapsdepartementet den 15. mars 2019 sendte NOU 2019:4 om organisering av norsk naturskadeforsikring ut på høring. Høringsfristen er av departementet satt til den 2. september 2019.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringsvar, som er innsendt ved bruk av departementenes digitale løsning for høringsuttalelser og i tillegg oversendt elektronisk til [postmottak@jd.dep.no](mailto:postmottak@jd.dep.no).

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet støtter en videreføring av solidaritetsprinsippet i naturskadeforsikringsordningen, som innebærer at premien forsikringstakeren betaler som en promillesats av brannforsikringssummen skal være lik for alle forsikringstakere og uavhengig av risikoen for naturskade.
- Forbrukerrådet mener at naturskadeforsikring fortsatt skal være en solidarisk ordning som skal sikre at man får erstatning dersom eiendom eller eiendeler er blitt utsatt for en naturskade.
- Forbrukerrådet forutsetter at en omlegging av ordningen ikke vil medføre automatiske økninger i naturskadepremiene for kundene eller endringer i hva som kan kreves erstattet etter naturskadeforsikringen.
- Forbrukerrådet mener at avkastningen på opptjent naturskadekapital bør tilfalle kundene gjennom kapitaloppbygging i naturskadepoolen, og ikke



forsikringsselskapene, ettersom dette er midler som er betalt inn for mye til ordningen av forsikringstakerne over flere år. Forbrukerrådet støtter dermed flertallet i utvalget som foreslår å gradvis legge om naturskadeforsikringsordningen slik at naturskadekapital bygges opp i poolen og ikke i selskapene.

- Forbrukerrådet mener det bør vurderes å øke insentiver til skadeforebygging gjennom i større grad å differensiere egenandelene ved skadetilfeller for henholdsvis privatkunder og næringskunder. Det er urimelig at det skal være likeartede egenandeler når utbetalingenes størrelse må antas å være vesensforskjellige for disse kundegruppene.
- Forbrukerrådet vil påpeke at næringsaktører som er en åpenbar kilde til klimaendringer, og som dermed bidrar til økt skadeomfang blant annet som følge av mer ekstremvær, bør pålegges en form for naturskadeavgift som eventuelt kan inngå som et finansielt bidrag inn i naturskadepoolen.

Forbrukerrådet er i tillegg også generelt opptatt av økt transparens knyttet til naturskadeforsikringsordningen og organiseringen av Norsk Naturskadepool.

### **Generelle kommentarer**

Forbrukerrådet vil innledningsvis påpeke at utredningen ikke i tilstrekkelig grad har fokus på hvilken betydning eventuelle endringer i naturskadeforsikringsordningen vil kunne ha for forsikringstakerne, både hva angår privatkunder (forbrukere/husholdninger) og næringslivskunder. Forbrukerrådet etterlyser blant annet også omtale av *combined ratio*, både for privatkundene og næringslivskundene, i forbindelse med utredningen.

Forbrukerrådet vil i dette høringssvaret vektlegge kundeperspektivet i naturskadeforsikringsordningen, og i mindre grad fokusere på konsekvensene eventuelle endringer vil kunne ha for forsikringsforetakene. Forbrukerrådet vil likevel presisere at finansforetak spiller en viktig rolle i det grønne skiftet, og at det er viktig at foretakene både forutser og håndterer klimarelatert risiko og naturskade samtidig som kapital må formidles på en måte som reduserer fremtidig klimarisiko.

Det overordnede formålet med naturskadeforsikring er å sikre verdier i Norge mot naturskader. Naturskadeforsikringsloven skal sikre at alle bygninger og løsøre som forsikres mot brannskade samtidig også blir forsikret mot naturskade. Naturskadeordningene skal således sørge for at forsikringstakerne mottar et økonomisk oppgjør etter at en naturskade har inntruffet.



Forbrukerrådet er opptatt av at dette formålet videreføres og sikres på en god måte, uansett hvilken modell som velges knyttet til hvordan naturskadepoolen organiseres.

Forbrukerrådet mener at naturskadeforsikringsordningen de siste årene har vært organisert på en måte som har bidratt til at norske forsikringskunder har hatt en effektiv og trygg forsikring mot naturskader. Utfordringen fremover blir blant annet å sikre at ordningen er finansielt robust nok, og også at den tar høyde for de klimamessige endringene som allerede viser seg og som vi vet blant annet vil innebære hyppigere forekomster av ekstremvær med tilhørende naturskader i årene fremover.

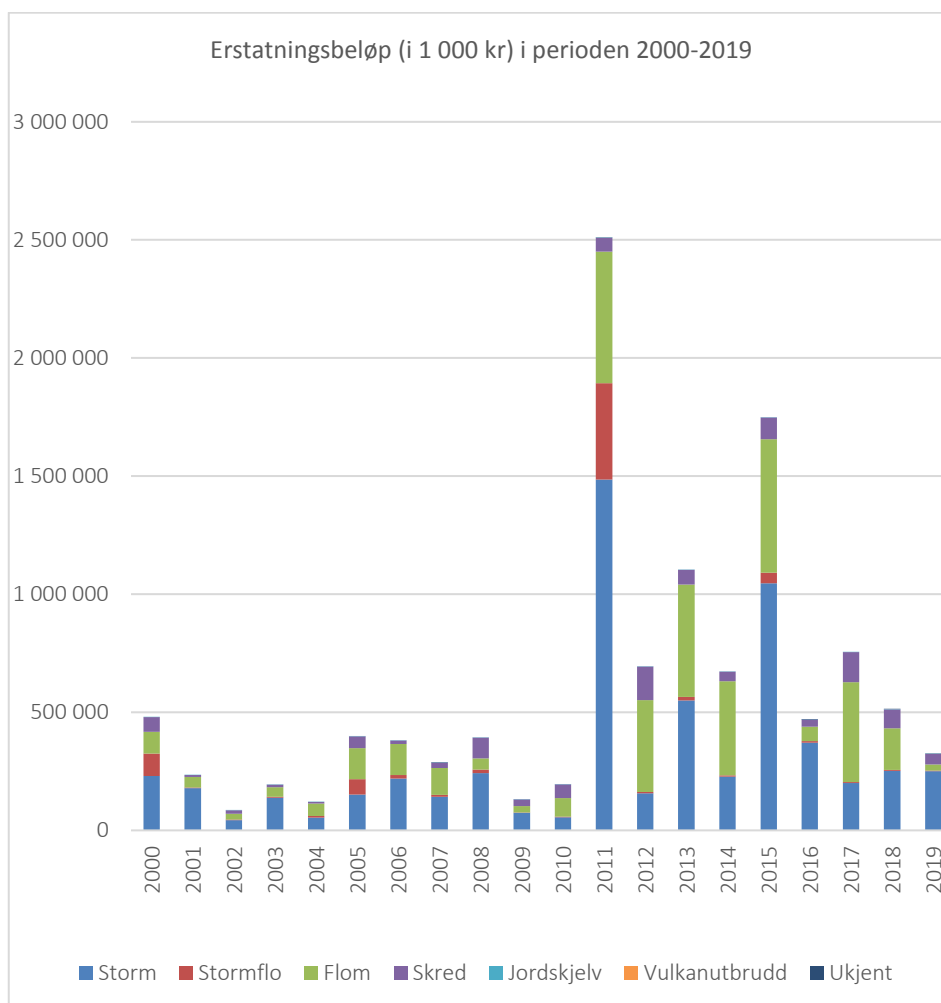
### **Klimaendringer og naturskader**

På kort sikt skaper klimaendringer allerede store utfordringer, og spesielt innenfor skadeforsikringsmarkedet, blant annet gjennom fysisk risiko og tap som oppstår som følge av klimarelaterte hendelser. Høyere temperaturer og mer nedbør innebærer økt risiko for skred, flom, oversvømmelser og erosjon som igjen kan resultere i betydelige skader på eiendom, bygninger og viktig infrastruktur. Økt forekomst av slike værrelaterte hendelser vil sannsynligvis innebære at vi i årene fremover vil kunne se et varig høyere nivå når det gjelder naturskadeutbetalinger.

Utvalget berører blant annet denne utviklingen i figur 3.5 på side 30 i utredningen, hvor det fremgår at skadehyppigheten gjennomgående har økt etter 2010 målt i antall skader. Stormskader er den desidert mest utbredte skadeårsaken, men også flom er årsak til en betydelig andel av naturskadene. Hyppigheten av skredskader har også økt de siste årene.

Forbrukerrådet vil peke på at alvoret som følger av den kunnskapen vi i dag har om hvordan klimaendringene vil kunne påvirke oss i form av hyppigere og kraftigere forekomster av både ekstremvær og naturskader. Det er derfor viktig at naturskadeordningen er tilstrekkelig robust til å kunne håndtere en slik utvikling. Det er i tillegg nødvendig å legge økt vekt på forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering for å kunne ivareta liv, helse og eiendom i krevende situasjoner. Det er viktig at ressursene finner hverandre når det er behov for det.

For de siste tyve årene (2000-2019) kan utviklingen når det gjelder nivået på erstatningsutbetalinger illustreres slik:



Kilde: Finans Norge.

<https://www.finansnorge.no/statistikk/skadeforsikring/Naturskadestatistikk-NASK/>

Ifølge Finanstilsynet bidro værrelaterte erstatningskostnader til et betydelig svakere resultat for skadeforsikringsforetakene i 2018: <sup>1</sup>

*«For flere skadeforsikringsforetak var de værrelaterte erstatningskostnadene betydelige i 2018.»*

Finanstilsynet trekker blant annet frem forsikringsselskapet Gjensidige, som estimerer at de økte utbetalingene i 2018 lå i intervallet 530 – 660 mill. kroner.

<sup>1</sup> Finanstilsynet: Resultatrapport for finansforetak 2018, datert 14.02.2019.

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/e1a52b20d7574b69829171a4d4cc6740/rapport-2018-offentlig-versjon.pdf>



Mer ekstremvær og økt skadeomfang vil sannsynligvis bidra til økte forsikringsutbetalinger i fremtiden, noe som i sin tur kan innebære økte premier for forsikringsselskapenes kunder. Sannsynligheten er også til stede for at det etter hvert vil kunne oppstå et press fra forsikringsforetakene om å åpne opp for at forsikringsvilkår i større grad enn i dag vil prise inn risikoen for naturskade, noe som vil kunne øke kostnadene for den enkelte forsikringstaker.

I forlengelsen av dette er det også mulig å se for seg at vilkårene i de ordinære forsikringsdekningene kan bli dårligere, og at enkelte husholdninger i utsatte områder heller ikke vil få tilgang til visse forsikringsprodukter. Dette er en utvikling vi blant annet har sett i Danmark, hvor eiendommer som er særlig utsatt for overvann og hyppige oversvømmelser defineres som vanskelige å forsikre, såkalte «røde huse».<sup>2</sup>

Forbrukerrådet mener det er viktig å holde fast ved solidaritetsprinsippet innen naturskadeforsikring, som innebærer at premien forsikringstakeren betaler som en promillesats av brannforsikringssummen skal være lik for alle forsikringstakere og uavhengig av risikoen for naturskade.

Utvalget peker selv på at det fra flere hold er blitt stilt spørsmål ved om ordningen er hensiktsmessig innrettet med tanke på å begrense antallet naturskader, eller om ordningens innretning bidrar til flere naturskader som følge av manglende insentiver til skadeforebygging. Som utvalget selv påpeker: Innretningen innebærer at brannforsikringskunder i områder med lav naturskaderisiko i realiteten subsidierer kunder i områder med høy risiko for naturskade (kap. 3.2).

Eksempelvis skriver Klimarisikoutvalget i sin rapport at solidaritetsprinsippet i ordningen ikke gir forsikringstakerne insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak. Manglende insentiver til skadeforebyggende tiltak er imidlertid ikke unikt for naturskadeforsikring. I den grad det er behov for å øke insentiver til skadeforebygging bør det også vurderes å differensiere egenandelene ved skadetilfeller for privatkunder og næringslivskunder. Forbrukerrådet mener det er urimelig med likeartede egenandeler når utbetalingenes størrelse må antas å være vesensforskjellige.

---

<sup>2</sup> Forsikring & Pension: <http://info.forsikringogpension.dk/temaer/klimatilpasning/roede-huse/Sider/forside.aspx#>



For å opprettholde tilliten til og oppslutningen om naturskadeforsikringsordningen i Norge, er det etter Forbrukerrådets syn viktig at solidaritetsprinsippet videreføres, selv om det innebærer et unntak fra prinsippet i forsikringsvirksomhet om at pris skal reflektere risiko. Hovedårsaken til dette er at naturskadedekningen er en spesialordning innrettet for naturskader, og ikke et ordinært forsikringsprodukt. Det overordnede målet, om at eiendommer i Norge skal sikres mot naturskader, må veie tungt.

### **Andre bidragsytere i naturskadeordningen?**

En annen problemstilling er om andre enn forsikringstakerne også bør bidra finansielt i naturskadeordningen i fremtiden.

Forbrukerrådet er opptatt av at det må bli et økt fokus på skadeforebygging, men erkjenner at dette ligger utenfor rammene for denne høringen. Forbrukerrådet vil likevel peke på at deling av kunnskap vil kunne være ett slikt viktig tiltak, og er i denne sammenheng blant annet opptatt av at pilotprosjektet om deling av skadedata som norske skadeforsikringsforetak har innledet med norske kommuner må videreføres. Forbrukerrådet vil videre peke på at eksternalitetsproblemer knyttet til klimaendringer kan innebære at det vil være hensiktsmessig å ta i bruk ulike virkemidler som for eksempel kvoter og subsidier, men også innføring av spesifikke og målrettede skatter og avgifter, for på sikt å oppnå varige reduksjoner i klimagassutslippene. Provenyinntektene fra slike skatter og avgifter kan eventuelt inngå som et finansielt tilleggsbidrag i naturskadeordningen.

Statsminister Erna Solberg påpekte i en kronikk i Aftenposten nylig at klimaendringene vil medføre varmere, våtere og villere vær i Norge, og at klimakrisen er helt reell.<sup>3</sup>

Den fundamentale årsaken og kilden til disse klimaendringene er utslipp og forurensning som er et biprodukt ved produksjon og forbruk, og som produsentene og forbrukerne ikke har hatt en egeninteresse av å ta hensyn til. Klimagassutslipp er således en negativ eksternalitet, ettersom kostnader eller gevinster ved produksjon eller konsum ikke i tilstrekkelig grad blir belastet

---

<sup>3</sup> Statsminister Erna Solberg:  
[https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/P3861R/Varmere\\_-vatere\\_-villere-Klimakrisen-er-helt-reell--Erna-Solberg](https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/P3861R/Varmere_-vatere_-villere-Klimakrisen-er-helt-reell--Erna-Solberg)



beslutningstakeren. Dette var også et sentralt tema i den mye omtalte Sternrapporten (2006):<sup>4</sup>

*«Climate change presents a unique challenge for economics: it is the greatest and widest-ranging market failure ever seen.»*

Kostnader knyttet til klimagassutslipp er et eksempel på en negativ eksternalitet. Eksternaliteter leder til markedsfeil, og en annen bruk av ressurser enn den samfunnsøkonomisk mest gunstige løsningen. Dette er den fundamentale årsaken til klimaproblemet.

Forbrukerrådet vil i denne sammenheng peke på at naturskadeordningen prinsipielt sett ikke bare burde betales og finansieres av forsikringstakerne – av forbrukere og næringsliv – men også bør kunne finansieres gjennom bidrag fra selskaper som utgjør en hovedkilde både til klimaproblemene og til økningen i naturskader og som blant annet opererer innenfor olje- og gassindustrien.

Det er urimelig at forsikringstakere som forsikrer bygningsmasse på det norske fastlandet skal belastes alle kostnader forbundet med naturskader som blant annet er forvoldt av selskaper som opererer på norsk sokkel. Forbrukerrådet vil derfor be departementet utrede en ordning der blant annet olje- og gassindustrien pålegges en særskilt naturskadeavgift som enten kan inngå som et finansielt bidrag inn i naturskadepoolen eller som et bidrag til skadeforebygging.

#### **Naturskadepremie og naturskadekapital**

Naturskadepremien fastsettes av styret til naturskadepoolen og skal over tid svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader. Premien har vært 0,07 promille av brannforsikringssummen i perioden etter 2012.

Ved utgangen av 2017 var naturskadekapitalen i selskapene beregnet til å være om lag 8,5 milliarder kroner, som følge av at den opptjente naturskadepremien over tid har vært høyere enn erstatningsutbetalingene. Utvalget påpeker at det dermed har blitt bygget opp betydelig

---

<sup>4</sup> Sternrapporten: The Economics of Climate Change (2006).  
[https://web.archive.org/web/20061209034355/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/8AC/F7/Executive\\_Summary.pdf](https://web.archive.org/web/20061209034355/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/8AC/F7/Executive_Summary.pdf)



naturskadepool i enkelte selskaper, nærmere bestemt i noen av de eldste og største selskapene, som i det siste tiåret også har mistet markedsandeler.

Naturskadepoolen tilhører etter dagens ordning de enkelte selskapene, men skal utelukkende anvendes til dekning av fremtidige naturskader. Dersom premiene overstiger et selskaps ansvar overfor poolen i et skadeår, skal overskuddet settes av som naturskadepool i det enkelte selskap. Forvaltningen av midler knyttet til naturskadepoolen inngår imidlertid i selskapets kapitalforvaltning sammen med andre finansielle eiendeler, og avkastningen på opptjent naturskadepool tilfaller i sin helhet selskapet, og det er heller ingen bindinger på bruken av avkastningen.

Forbrukerrådet mener prinsipielt at avkastningen fra forvaltningen av naturskadepoolen bør tilfalle forsikringstakerne gjennom en oppbygging av poolen i naturskadepoolen, og ikke selskapene. Bakgrunnen for kapitaloppbyggingen er jo at forsikringstakerne over år har innbetalt et samlet premiebeløp som langt overstiger erstatningsutbetalingene. Forbrukerrådet støtter således utvalgets flertall som foreslår å legge om naturskadeforsikringsordningen slik at naturskadepool bygges opp i poolen og ikke i selskapene.

Som utvalget selv peker på i sin utredning, innebærer dagens poolordning at hvert medlemselskap gjør opp sine egne skader og betaler ut erstatninger til sine forsikringstakere. Alle erstatninger blir hvert kvartal utliknet mellom medlemmene på bakgrunn av en fordelingsnøkkel som er basert på selskapenes brannforsikringssummer pr. den 1. juli i skadeåret.

Forbrukerrådet registrerer at det hersker uenighet innad i skadeforsikringsbransjen om behovet for en omlegging av naturskadeordningen. Ettersom naturskadepoolen er ujevnt fordelt i selskapene imellom, har selskaper som har vært langvarige medlemmer i poolen typisk en større andel av opparbeidet naturskadepool enn selskaper som har kommet inn i det norske brannforsikringsmarkedet på et senere tidspunkt.

Forbrukerrådet er opptatt av at naturskadeordningen ikke skal virke konserverende på konkurransen og produktutviklingen i forsikringsmarkedet. Nye aktører kan bidra til at forsikringstakerne både kan få tilgang til rimeligere og bedre forsikringsprodukter ved at eksisterende aktører blir utfordret i dette markedet.





### **Ny styresammensetning**

Utvalget foreslår at Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Forbrukerrådet skal få økt innflytelse over den nye naturskadeforsikringsordningen gjennom representasjon og vetorett i naturskadepoolens styre.

Forbrukerrådet støtter i utgangspunktet utvalgets forslag om at forsikringstakerne – både privatkundene og næringslivskundene – bør være representert i naturskadepoolens styre, men har på det nåværende tidspunkt ikke tatt stilling til om det er hensiktsmessig at nettopp Forbrukerrådet som en uavhengig interessepolitisk aktør bør representere den ene hovedgruppen av forsikringstakere i poolens styre.

### **Utkast til ny naturskadeforskrift**

Forbrukerrådet har enkelte kommentarer til utkastet til ny forskrift om naturskadeforsikring (kapittel 17):

Utvalget fremhever at utkastet skal bestå av elementer fra den nåværende instruks som først og fremst gjelder forholdet mellom selskapet og forsikringstaker/sikrede. I tillegg foreslås det at den nåværende forskriften om egenandel og ansvarsgrense ved naturskade forsikring oppheves og at bestemmelsene der overføres til forskriften om naturskadeforsikring, jfr. kapittel 12, pkt. 2.1.

Bestemmelsene i §§ 1-5 i forskriftsutkastet ser ut til dels å regulere både forholdet mellom forsikringsselskapene og Naturskadepoolen, men også forholdet mellom forsikringsselskapene og sikrede.

Overordnet vil Forbrukerrådet påpeke at det er viktig å være tydelig på hvilke parter forskriften regulerer, og hva som reguleres. I tillegg bør ordlyden være lett forståelig.

Vi legger til grunn at ny forskrift om egenandel og ansvarsgrense blir inntatt i selskapenes forsikringsvilkår på en måte som er forståelig og enkelt tilgjengelig for alle typer kunder. Det fremkommer ikke av forslaget bestemmelser §§ 1-5.

I tillegg er ordlyden i utkastets §§1-5 noe omfattende. Forbrukerrådet vil peke på at det henvises til naturskadeforsikringsloven § 1 i flere av bestemmelsene (for å sette bestemmelsen inn i konteksten), og det er grunn til å stille



spørsmål ved om det er mer naturlig å regulere disse forholdene i naturskedeforsikringsloven istedenfor i forskriften. Spesielt gjelder dette definisjoner som kan få avgjørende betydning for den enkeltes rettigheter, for eksempel i forbindelse med et skadeoppgjør.

*Oslo, den 2. september 2019*

Med vennlig hilsen  
**Forbrukerrådet**

Jorge B. Jensen (s.)  
Fagdirektør finans