

Regelrådets uttalelse

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

Ansvarlig: Justis- og beredskapsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:
19/1386 - SCH

Vår ref.:
19/00050

Dato:
21.08.2019

Vår saksbehandler:
Merete Grøtt Grinde og
Cathrine Brenden Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

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

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet vurderer at utvalget i større grad burde ha vurdert grunnlaget for kritikken mot dagens ordning. Det er usikkerhet knyttet til den faktiske situasjonen i ordningen, problemenes omfang og virkninger av forslaget. Det er også usikkerhet knyttet til hvordan overgangsordningen vil slå ut for forsikringssekskapene. Om den får lang varighet vil konkurranseforhold i markedet kunne bli tydelig påvirket.

Regelrådet savner en vurdering av nullalternativet som sammenligningsgrunnlag for de øvrige alternativene. Mangelen på grunnleggende analyse gjør at utvalgets flertall ikke tilstrekkelig beskriver konsekvenser av forslaget til endringer. Det er vanskelig å få tak i hva en faktisk mener er de samlede virkningene for forsikringsnæringen. Utvalget skal imidlertid ha ros for at det drøfter hva økt omfang av naturskader i fremtiden vil føre til av ulike virkninger.

De prinsipielle spørsmålene som gjelder eiendomsrett til naturskadepoolen, tilbakevirkende kraft, forholdet til Grunnlovens bestemmelser og menneskerettighetene er gjennomgått på en tilfredsstillende måte.

Regelrådet mener at det er en svakhet ved utredningen at utvalget ikke har samordnet de ulike beskrivelsene av dagens situasjon og argumentene for og mot valgte tiltak på en bedre måte. Utredningen fremstår dermed som uferdig både hva gjelder analyse av situasjon i dag og virkninger av forslag til ny ordning.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Naturskadeforsikringsutvalget overleverte sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet 6. februar 2019. Utvalget foreslår visse endringer i organiseringen av og oppgavene til Norsk Naturskadepool. Utvalget ble oppnevnt 17. november 2017 og har hatt som mandat å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt utredningen på høring. Høringsfristen er 2. september 2019.

Utvalgets flertall foreslår en ny ordning som i stor grad imøtekommer kritikken til dagens ordning for naturskadeforsikring. Målet med den nye ordningen er at den skal være transparent, at naturskadekapitalen og forsikringstakerens fremtidige innbetalinger anvendes i tråd med formålet, og at det skal være likeverdig konkurranse mellom forsikringsselskapene. Videre har utvalget lagt vekt på at ordningen skal være robust når det gjelder økt risiko for naturskader som følge av klimaendringer, robust når det gjelder forutberegnelighet og når det gjelder at det er en ordning som nyter tillit og legitimitet blant de sentrale aktørene.

Det har ikke lyktes utvalget å komme frem til et enstemmig forslag til ny ordning. Medlemmet Kristin Diserud Mildal, NHO, har et annet syn når det gjelder overgangen til ny ordning. Medlemmet Hege Hodnesdal, Finans Norge, er uenig med resten av utvalget i det analytiske grunnlaget og på viktige punkter i forslagene til ny ordning.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Naturskadeforsikringsordningen bidrar til at norske forsikringskunder har forsikring mot naturskader som er fullt ut finansiert over tid av forsikringskundene. Ordningen innebærer offentlig regulering med blant annet tvunget medlemskap i Norsk Naturskadepool for forsikringsselskaper som har dekning for brannskade i Norge. Premien fastsettes etter et solidaritetsprinsipp, som innebærer at det er lik premiesats uansett hvor i landet tingen befinner seg, og uansett hvor risikoutsatt tingen er.

Regelrådet har prioritert å uttale seg om dette forslaget fordi det berører privat næringsvirksomhet med omfattende offentlig regulering. Forslaget til endringer vil i stor grad påvirke forsikringsselskapenes virksomhet. Endringene kan særlig få utslag for oppspart naturskadekapital i de etablerte selskapene i markedet, ved at de må tilføre ny egenkapital for å opprettholde samme solvenssituasjon som tidligere. I tillegg har forslaget møtt motstand fra store deler av forsikringsbransjen.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Problembeskrivelse og løsningsforslag fra utvalget

Regelrådets vurdering av problembeskrivelsen i NOU 2019: 4 er at den har mangler fordi kritikken, som utvalget mener har kommet mot ordningen, ikke er nærmere belyst eller vurdert. I mandatet heter det at «Hovedsiktemålet med evalueringen er å kartlegge om naturskadeforsikringsordningen fungerer på en hensiktsmessig måte.» Etter vår vurdering har ikke utvalget evaluert dagens ordning tilstrekkelig. I en evaluering av dagens ordning bør man ta med dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Regelrådet savner en slik vurdering av nullalternativet som sammenligningsgrunnlag for de øvrige alternativene.

Flertallet i utvalget mener at premiene over tid er satt for høyt i forhold til kostnadene og at selskapene derfor har kunnet avsette betydelig naturskadekapital. Det er også flertallets vurdering at det er problematisk at naturskadekapitalen er ujevnt fordelt mellom selskapene. Utvalget har imidlertid ikke regnet på dette, og heller ikke diskutert hvilke elementer som skal inngå i et slikt regnestykke. Etter vår vurdering er det en svakhet ved utvalgets rapport at flertallet ikke har tatt stilling til de beregninger som mindretallet, ved Hege Hodnesdal fra Finans Norge, har lagt frem.

Flertallet i utvalget har videre vist til at det har kommet kritikk fra flere forsikringsselskaper som mener at gjeldende ordning har en konkurranseulempe for nye selskaper og selskaper i vekst ved at de etablerte selskapene har bygget opp naturskadekapital som de kan dra nytte av ved underskudd i ordningen. Vi kan heller ikke se at utvalget her har gått nærmere inn på konkurranseforholdene i markedet for å vurdere om det faktisk er et problem.

Representanter fra nærings- og forbrukerorganisasjoner vil i tillegg få økt innflytelse i ordningen gjennom representasjon og vetorett i poolens styre. Også på dette punktet er det uenighet mellom flertallet og mindretallet om det er nødvendig med organisatoriske endringer i poolstyret.

3.2. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Utredningen beskriver næringen knyttet til naturskadeforsikringer per dags dato på en tilfredsstillende måte. De største aktørene i bransjen er identifisert, og utvalget har vist markedsandeler for 2017 i blant annet figur 3.3 på side 28. Tallene er hentet fra Norsk Naturskadepool. For næringsliv som er kunder av forsikringsselskap (forsikringstakere), er de berørte ikke nærmere identifisert.

Når det gjelder virkninger for næringslivet, er utvalgets flertall og utvalgets mindretall, ved medlemmet Hodnesdal fra Finans Norge, svært uenige i hva som blir konsekvensene av flertallets forslag til ny ordning. Uenigheten er nært knyttet til at de også er uenige i utgangspunktet for forslaget til modell for ny ordning, nemlig hvor mye naturskadekapital som er tilgjengelig kapital på selskapenes hånd. På grunn av denne uenigheten, er det vanskelig å få innsikt i hva som er de reelle konsekvensene av forslaget til endringer. Dette svekker utredningen som beslutningsgrunnlag.

Utvalgets flertall har forsøkt å beskrive noen konsekvenser av forslaget til endringer, men etter vår vurdering er det vanskelig å få tak i hva de samlede virkningene for forsikringsnæringen faktisk vil bli. Kapittelet som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser beskriver noen virkninger, mens enkelte endringer er beskrevet andre steder i dokumentet. Det er vanskelig for leserne av utredningen å skaffe seg en oversikt over hvilke konsekvenser endringene vil få i sin helhet. Konsekvensene er i noen grad tallfestet. Regelrådet vurderer at man kunne brukt mer ressurser på egne og nyere beregninger. Tallfestingen er i noen grad basert på tall som er innhentet nokså langt tilbake i tid. Utredning av konsekvenser er viktig for valg av tiltak.

Når det gjelder næringslivet som kunder, så skriver flertallet først at forslaget ikke kommer til å få direkte kostnader ved økte naturskadepremier. Litt senere i utredningen skriver flertallet at forslaget «kan tenkes å få indirekte økonomiske konsekvenser for kundene gjennom endret konkurranse i markedet for skadeforsikring i Norge.» Flertallet åpner opp for at den såkalte overgangsperioden kan føre til at forsikringsselskapene må øke sine marginer på andre forsikringsprodukter. Etter Regelrådets vurdering bør slike indirekte konsekvenser av forslaget utredes nærmere.

De prinsipielle spørsmålene som gjelder eiendomsrett, tilbakevirkende kraft, forholdet til Grunnlovens bestemmelser og menneskerettighetene (EMK), vurderer Regelrådet at er gjennomgått på en tilfredsstillende måte.

3.3. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Målet med den nye ordningen er blant annet at det skal være likeverdig konkurranse mellom forsikringsselskapene. Regelrådet går ut fra at dette gjelder når overgangsordningen er ferdig, det vil si når fondet i poolen har nådd 4 milliarder kroner, og det har gått mer enn 10 år.

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 medlemsselskaper 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.

Utvalget har ikke vurdert hvorvidt forslaget har virkning for konkurransen med utenlandske selskaper eller internasjonale markeder. Forsikringsbransjen i Norge er ikke isolert fra resten av verden. Endringene som er foreslått kan føre til reaksjoner på det internasjonale markedet.

3.4. Digitalisering

Forslaget inneholder i liten grad ny rapportering. Det er lagt opp til at rapporteringen fra selskapene til poolen om skademelding skal skje via poolens elektroniske skaderegistreringssystem. Regelrådet vurderer det som positivt at man legger opp til bruk av digitale løsninger.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Konsekvensene for forsikringsselskapene avhenger i hovedsak av om selskapet har vært medlem av poolen over lang tid, og dermed har opparbeidet seg naturskadekapital, og ikke av selskapets størrelse. Flertallets forslag antas ikke å ha særskilte konsekvenser for mindre forsikringsselskap.

På den andre siden legger forslaget langt på vei til rette for nyetableringer. Begrunnelsen er at selskap uten naturskadekapital kan trekke på fondet i poolen ved underskuddsår.

3.6. Alternative tiltak

Utgangspunktet for å endre ordningen er noe omstridt, blant annet er mindretallet uenig i en del av kritikken som blir lagt til grunn av flertallet i utvalget. Hva som er problemet med dagens ordning burde vært nøyere analysert, før man kom med forslag til tiltak.

Utredningen beskriver tre forskjellige mulige modeller for fremtidig ordning. Modell 1 og modell 3 er forholdsvis lite utredet. Etter Regelrådets vurdering kunne man gjerne utredet modell 1 grundigere, da det er denne modellen som ligger nærmest forslaget til mindretallet i utvalget.

Utvalget kunne med fordel vist til hvordan man har løst problemet med dekning for naturskade i andre land.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene som er satt gjennom kritikken mot den eksisterende ordningen for naturskadeforsikring, er langt på vei begrunnelsen for å endre ordningen. Dersom disse forutsetningene ikke er korrekte, vil heller ikke gjennomføringen av ny ordning være vellykket.

Utvalget har antatt at innføringstidspunktet vil være 01.01.2020. Vi vurderer det at det kan være noe kort tid å få en ny ordning på plass før årsskiftet, spesielt med tanke på at store deler av forsikringsbransjen ser ut til å mene at den foreslåtte ordningen er lite tjenlig.

Antallet naturskader i oppstartsfasen av fondet vil også ha sterk påvirkning på oppbygning av fondet opp til målet på 4 milliarder. Imidlertid er det vanskelig å spå naturskader for fremtiden. Regelrådet ser positivt på at det er satt opp to forskjellige illustrative scenarioer i punkt 9.2.3, som viser utvikling av poolens kapital og naturskadekapital i selskapene. Dette gir innblikk i hvordan gjennomføringen kan bli.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi har for kort tid siden vært på høring, med høringsfrist 18.03.2019. Så vidt vi kan se er denne høringen ikke ferdig behandlet av Finansdepartementet.

Klimarisikoen gir utfordringer med hensyn til skadeforebygging og i forhold til naturskedeforsikringsordningen i fremtiden. Klimarisikoutvalget skriver blant annet at myndighetene bør vurdere om det er behov for en helhetlig gjennomgang av naturskedeforsikringsordningen:

«I lys av klimaendringene bør myndighetene vurdere om det er behov for en helhetlig gjennomgang av naturskedeforsikringsordningen, herunder om prinsippet om lik premiesats uavhengig av risiko for naturskade bør revurderes for å gi sterkere insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak.»

Regelrådet er av den oppfatning at konklusjonene fra høringsrunden til NOU 2018: 17 burde vært ferdig før Justis- og beredskapsdepartementet satte i gang arbeidet med en ny modell for naturskedeforsikringsordningen, som flertallet i utvalget har foreslått i NOU 2019: 4.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Hva som er problemene med dagens ordning er etter Regelrådets vurdering ikke godt nok analysert. Begrunnelsen fra utvalgets flertall for valgt tiltak er nært knyttet til kritikken som har vært gitt til dagens ordning. Valgt tiltak virker godt egnet for å minske kritikken, men det er usikkert om tiltaket vil løse problemene med dagens ordning. Etter Regelrådets vurdering er det usikkerhet knyttet til om valgt tiltak vil nå målene som utvalget har satt seg.

Etter Regelrådets syn er det vanskelig å vurdere hvor store kostnader endringene vil medføre for berørt næringsliv. Det er uklart hva som egentlig er problemet og usikkerhet rundt tiltakets virkninger for forsikringsselskapene. Utredningen har lite tallfesting av virkningene. Dette gjør det vanskelig å vurdere om målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.