

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
24/8484

DERES REFERANSE

DATO
25.09.2024

Ny naturskadeforsikringslov – høringsuttalelse

Finanstilsynet viser til brev 24. juni 2024 om høring av endringer i ny naturskadeforsikringslov.

Når det gjelder spørsmål om tilsyn med naturskadeordningen, vises det til Finanstilsynets brev til Finansdepartementet 1. februar 2024

Finanstilsynet har følgende merknader til høringsnotatet:

Ansvarsgrense

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 3 andre ledd at forsikringsforetakenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe begrenses til et beløp som fastsettes av Kongen. Dette er foreslått videreført i forslag til ny naturskadeforsikringslov § 8. Ansvarsgrensen er fastsatt til 16 milliarder kroner i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring § 2. I ny forskrift om naturskadeforsikring, som trer i kraft 1. januar 2025, fastsettes ansvarsgrensen i § 7. Beløpet ble sist oppjustert i 2018.

Departementet foreslår å øke ansvarsgrensen fra 16 milliarder til 30 milliarder kroner. Det begrunnes med høy prisstigning på fast eiendom, varer og tjenester siden 2018, og at risikoen for naturkatastrofer øker som følge av klimaendringer. Dersom det skulle inntreffe en naturkatastrofe av et slikt omfang at ansvarsgrensen overstiges, ville det være svært uheldig – og praktisk vanskelig – å måtte redusere erstatningsutbetalingene til de skadelidte. En økning av ansvarsgrensen øker muligheten for å kunne gi full erstatning dersom en katastrofe av et slikt omfang skulle inntreffe.

Etter gjeldende regler er ansvarsgrensen fastsatt til et nominelt beløp. For at grensen skal stå seg over tid, uten at departementet behøver å ta initiativ til oppjustering, mener departementet at det kan være hensiktsmessig at den reguleres automatisk. Det er begrenset med empiri (data) siden ansvarsgrensen kun vil kunne nås ved sjeldne naturulykker. I høringsnotatet pekes det videre på at kapitalkravberegningene etter Solvens II-regelverket ikke dekker risiko knyttet til sjeldne naturulykker som flodbølge eller jordskjelv. Det reises spørsmål om det finnes en egnet metode for automatisk regulering, og det bes om innspill fra høringsinstansene.

Finanstilsynet er enig i at det vil være hensiktsmessig at ansvarsgrensen reguleres automatisk, og mener at kapitalkravberegningene i Solvens II-regelverket kan benyttes, selv om naturulykker som flodbølge og jordskjelv ikke omfattes. I høringsnotatet argumenteres det med at hensynet til å begrense kostnadene til gjenforsikring taler for at ansvarsgrensen fastsettes med utgangspunkt i katastrofer som vil kunne inntreffe med en viss grad av sannsynlighet. Kapitalkravberegninger i

Solvens II-regelverket er i utgangspunktet kalibrert for å gjenspeile tap som ikke oppstår oftere enn én gang per 200 år, dvs. at forsikringsforetaket kan oppfylle sine forpliktelser i løpet av kommende tolv måneder med 99,5 prosent sannsynlighet.

Det europeiske forsikringstilsynet, EIOPA, rekalibrerer parametere til Solvens II-kapitalkravberegningene minimum hvert femte år, basert på siste tilgjengelige data og oppdaterte naturskademodeller. Dette omfatter både revurdering av parametere for eksisterende risikoer som dekkes av kapitalkravberegninger, og vurdering av potensielt nye risikoer knyttet til naturkatastrofer i hvert land. Også nasjonale tilsynsmyndigheter kommer med innspill til vurderingene. Siste rekalibreringsøvelse ble gjennomført i 2023/2024 og har resultert i at EIOPA blant annet anbefaler å inkludere flomrisiko i beregningene for foretak som har eksponering mot naturkatastrofer i Norge. Det vil føre til en økning i solvenskapitalkravet for naturkatastrofer på brutto basis for norske forsikringsforetak. Inkludering av flomrisiko i beregning av solvenskapitalkravet etter den siste rekalibreringsøvelsen, kan tolkes som at EIOPA vurderer sannsynligheten for at det oppstår naturkatastrofer i Norge av en type som ikke dekkes i Solvens II -regelverket, til å være mindre enn 0,05 prosent.

Skadeforsikringsforetakenes samlede solvenskrav knyttet til naturkatastroferisiko var på brutto basis om lag 21 milliarder kroner ved utgangen av 2023. Det anses uheldig at ansvarsgrensen til Naturskadepoolen i dag er vesentlig lavere enn dette brutto solvenskapitalkravet. Finanstilsynet vurderer det som hensiktsmessig at ansvarsgrensen beregnes i tråd med krav i Solvens II-regelverket, noe som også vil gi samme sikkerhetsnivå som for solvenskapitalkravet.

Avkastning på naturskadekapitalen

Det følger av gjeldende forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 11 første ledd, at satsen for naturskadeforsikringspremien fastsettes av poolstyret under hensyn til at den samlede premien over tid skal svare til poolens og de enkelte selskapers skadebeløp og administrasjonskostnader. Fjerde ledd angir at eventuelt overskudd skal avsettes som særskilt naturskadekapital i forsikringsforetaket, som utelukkende skal anvendes til dekning av framtidige naturskader. Det framgår videre fra høringsnotatet:

"Når det gjelder avkastningen til naturskadekapitalen, er både de gjeldende og de vedtatte lov- og forskriftsbestemmelsene tause. Justis- og politidepartementet uttalte i brev 8. november 2010 til arbeidsgruppen for utredning av totalregnskap for naturskadeordningen at det ikke er regler i naturskadeforsikringsloven eller naturskadepoolinstruksen som gir uttrykk for at forsikringsselskapene ikke har adgang til å inntektsføre avkastningen knyttet til deres naturskadefond i det ordinære driftsregnskapet."

Når ny lov og forskrift trer i kraft, vil ny naturskadekapital som blir opptjent/avsatt, og avkastningen av disse midlene, tilordnes poolen.

Naturskadekapitalen som allerede er avsatt i foretakene vil fortsatt ligge i foretakene, og kan utelukkende anvendes til dekning av framtidige naturskader, jf. ny forskrift om naturskadeforsikring § 41. I en overgangsperiode skal de forsikringsforetakene som har naturskadekapital, dekke underskudd av egen naturskadekapital før de kan kreve dette dekket av poolen.

I høringsnotatet foreslås det å fastsette i naturskadeforsikringsforskriften § 41 at avkastningen av naturskadekapitalen som ligger i foretakene i framtiden bør legges til denne, og regnes som en del av naturskadekapitalen. Dette i motsetning til dagens ordning der avkastningen av naturskadekapitalen inntektsføres som annen ordinær avkastning. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan kan man utforme en ordning for å tilordne avkastning til naturskadekapitalen.

Finanstilsynet har ikke noen merknader til den foreslåtte behandlingen av avkastningen på naturskadekapitalen, men ønsker å gjøre oppmerksom på at forslaget kan få konsekvenser for forsikringsforetakenes solvenskapitalberegninger.

Finanstilsynet har godkjent at naturskadekapital kan regnes som kapital i kapitalgruppe 2 for dekning av solvenskapitalkravet. Solvens II-regelverket gir føringer for hvor mye kapital forsikringsforetaket kan bruke for å dekke solvenskapitalkravet fra hver kapitalgruppe. Tellende ansvarlig kapital til dekning av solvenskapitalkravet i kapitalgruppe 2 og 3 samlet kan ikke overstige 50 prosent av solvenskapitalkravet. Samtidig kan ikke tellende kapital i kapitalgruppe 2 utgjøre mer enn 20 prosent av minstekapitalkravet.

Hvis avkastningen legges til naturskadekapitalen, vil dette øke foretakets tellende kapital i kapitalgruppe 2 og redusere tellende kapital i kapitalgruppe 1 tilsvarende størrelsen på avkastningen. Det vil i størst grad påvirke solvenskapitaldekningen for foretak som har mye naturskadekapital og lite ledig kapasitet på den tellende kapitalen i kapitalgruppe 2. Hvis kapitalen i kapitalgruppe 2 og 3 i et foretak allerede er lik eller større enn 50 prosent av solvenskapitalkravet, eller om avkastningen er større enn "ledig kapasitet" i kapitalgruppe 2, vil allokering av avkastningen til naturskadekapitalen redusere foretakets solvenskapitaldekning sammenlignet med dagens situasjon. Effekten vil imidlertid være svært begrenset.

Det framgår ikke av høringsnotatet hvordan negativ avkastning på naturskadekapitalen skal håndteres. Hvis dette følger samme prinsipp som foreslått for positiv avkastning, vil foretakenes tellende kapital i kapitalgruppe 2 reduseres som følge av at avkastningen reduserer naturskadekapitalen. Samtidig vil tellende kapital i kapitalgruppe 1 øke. Dette kan dermed øke foretakenes solvenskapitaldekning i tilfeller der foretaket ikke har ledig kapasitet i kapitalgruppe 2 før reallokering av avkastningen.

For Finanstilsynet

Anders Sanderlien Hole
direktør bank og forsikring

Runa Kristiane Sæther
seksjonsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.