

Niðurstöður samráðs um drög að nýrri reglugerð um Náttúruhamfaratryggingu Íslands

Drög að nýrri reglugerð um Náttúruhamfaratryggingu Íslands voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 4. maí 2023, mál nr. S-92-2023. Frestur til að skila umsögnum var til 26. maí 2023. Fimm umsagnir bárust, þ.e. frá sveitarfélögunum Skagafirði, Fjarðabyggð og Múlaþingi, Hafnasambandi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Hér á eftir koma fram viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við umsögnunum og ábendingum sem komu fram. Ný reglugerð um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 770/2023, var birt í Stjórnartíðindum þann 18. júlí 2023.

1. Skagafjörður

Í umsögn Skagafjarðar, dags. 11. maí 2023, er gerð sú athugasemd að útvíkka þyrfti grundvöll bóta úr Náttúruhamfaratryggingu Íslands þannig að einnig féllu þar undir tjón af völdum náttúruhamfara á t.a.m. görðum og eigum fólks utan þess húsnæðis sem verður fyrir tjóni, og einnig bílum sem eru ekki kaskótryggðir. Hafa beri í huga að verði fólk fyrir tjóni af völdum náttúruhamfara þurfi það sjálft að bera fyrstu 600 þús. krónurnar af tjóninu og 2% af tjóni umfram það. Í mörgum tilfellum geti fólk átt í erfiðleikum með að glíma við slíkt fjárhagslegt högg í kjölfar enn stærra áfalls vegna sjálfs tjónsins af völdum náttúruhamfara.

Í lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992, er kveðið á um hvaða eignir eru tryggðar vegna þeirra náttúruhamfara sem falla undir lögin. Breytingarnar sem lagðar eru til í umsögninni verða því ekki gerðar með reglugerð.

2. Fjarðarbyggð og Múlaþing

Í umsögnum Fjarðarbyggðar, dags. 22. maí 2023, og Múlaþings, dags. 24. maí 2023, kemur fram að varðandi 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar væri rétt að náttúruhamfaratrygging bætti að fullu verðmæti lausafjár sem er tímabundið staðsett á tjónsstað, enda væri skilyrðið um sönnun á eignarhaldi uppfyllt. Ef viðmiðinu um 15% af váttryggingarfjárhæð sem hámark á bætur væri ætlað að eiga við um þá stöðu þegar lausafé er hluti af heimilistryggingu í annarri fasteign væri rétt að slíkt kæmi skýrt fram. Engu að síður væri eðlilegt að lausaféð væri bætt að fullu.

Markmiðið með þessu ákvæði er að tryggja að lausafé sem er tímabundið á tjónasvæði falli undir trygginguna. Hvað þetta varðar hefur áður leikið vafi á um hvernig skuli taka á, en nú er þetta fært til samræmis við það sem gildir á tryggingamarkaði fyrir brunatryggt lausafé.

Þá er í umsögnunum lagt til að við 5. tölul. 11. gr. reglugerðarinnar bætist við setningin: „Afskriftir geta aldrei orðið meiri en 70%“. Sambærilegt ákvæði sé að finna í innbústryggingum.

Ráðuneytið tekur undir ábendinguna og var hámarksviðmiði fyrir afskriftir bætt við ákvæðið.

3. Samband íslenskra sveitarfélaga

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 23. maí 2023, er í fyrsta lagi gerð sú athugasemd að viðbót við skýringar á eldgosi í 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar skerði gildissvið váttryggingar vegna eldgosa. Í fyrsta lagi verði afar flókið í framkvæmd að meta hvenær aska hafi sest og hvenær hún hafi borist með vindi. Engin viðmið liggi fyrir um hvernig eigi að skilgreina það eða kanna hvort það sé yfirhöfuð raunhæfur möguleiki. Í öðru lagi telur sambandið afar flókið í framkvæmd að meta það hvenær öskufall veldur ekki beinu tjóni. Að öllum líkindum liggi ekki fyrir fyrr en að hreinsun lokinni hvort askan hafi valdið sérstöku tjóni á þeim eignum sem váttryggðar eru. Eðlilegra væri að hreinsun væri ávallt bótaskyld eða aldrei samkvæmt reglugerðinni. Leggur sambandið til að þessari viðbót við ákvæðið verði sleppt þar sem hún nái ekki markmiðum reglugerðarinnar um að skilgreina með nákvæmari hætti hvenær bótaskylda er til staðar.

Í reglugerðinni er reynt að afmarka í hvaða tilvikum öskufall telst valda bótaskyldu tjóni. Samkvæmt lögunum er skylt að váttryggja gegn beinu tjóni af völdum þeirra náttúruhamfara sem undir lögin falla. Það er möguleiki að öskufall verði um allt land í kjölfar eldgosa án þess þó að það valdi beinu tjóni. Ráðuneytið telur mikilvægt að taka af vafa um að gömul aska sem fer af stað vegna veðurfarslegra aðstæðna og veldur tjóni fellur ekki undir skilgreiningu þess að vera beint tjón af völdum eldgoss og þar með váttryggingu Náttúruhamfaratryggingar Íslands. Mikilvægt er fyrir skilvirkni starfseminnar að skilgreina nánar hvað fellur undir að vera bótaskyld tjón, en þetta hefur verið og verður áfram matskennt í hverju tilviki. Ekki er hægt að útiloka að hreinsunarkostnaður geti talist hluti af tjónakostnaði og er það hluti af mati stofnunarinnar hverju sinni. Hreinsun eigna verður þó að teljast hluti af skyldu váttryggðs til að lágmarka mögulegt tjón sitt.

Í öðru lagi er í umsögn sambandsins gerð sú athugasemd við 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. í drögunum að reglugerð að viðbót við ákvæðið um jarðskjálfta geti falið í sér takmörkun á bótaskyldu, enda sé mögulegt að eignatjón geti orðið á eignum þó almennt eignatjón hafi ekki verið á viðkomandi stað. Fasteignir séu byggðar með mismunandi hætti og kraftar jarðar geti verkað á þær á mismunandi vegu. Meginviðmiðið hljóti að vera að kanna hvort tjón hafi orðið við jarðskjálfta en ekki endilega að kannað sé hvort eignatjón hafi almennt orðið á viðkomandi stað. Slík umsýsla sé hlutverk Náttúruhamfaratryggingar Íslands og ekki megi takmarka þá rannsóknarskyldu með slíkum viðmiðum.

Ráðuneytið telur þessa athugasemd réttmæta og voru gerðar breytingar á ákvæðinu áður en reglugerðin var birt í Stjórnartíðindum. Almennt eignatjón er nú sett fram sem sjónarmið til vara ef önnur viðmið veita ekki afgerandi niðurstöðu. Mat á þessu atriði getur þó verið mikilvægur liður í því að leggja mat á það hvort jarðskjálfti geti verið orsök skemmda eða ekki.

Í þriðja lagi kemur fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga að í nýrri 6. gr. um upphaf ábyrgðar sé að finna kvaðir gagnvart sveitarfélögum hvað varðar mannvirki, sem hvorki sé að finna í lögum né núgildandi reglugerð þar sem tilkynningarskylda er lögð á sveitarfélög hvað varðar ný mannvirki, endurstofnverð o.fl. Framkvæmd Náttúruhamfaratryggingar Íslands hafi hingað til verið að kalla sérstaklega eftir þessum gögnum árlega frá sveitarfélögum. Mikilvægt sé að slík breyting sé vel kynnt ef ekki eigi að kalla eftir slíkum upplýsingum árlega og þjónusta stofnunarinnar sé að breytast þannig að frumkvæðisskylda sé á sveitarfélögum til upplýsingagjafar.

Með umræddu ákvæði er ekki ætlunin að gera neinar breytingar á framkvæmdinni sem hefur verið viðhöfð hingað til. Með ákvæðinu er áréttuð ábyrgð eigenda mannvirkja á að láta vita af nýjum mannvirkjum í tryggingu til stofnunarinnar.

Í fjórða lagi er í umsögn sambandsins gerð athugasemd við orðlag í 9. gr. reglugerðarinnar um að tilkynna skuli tjón „þegar í stað“ en svo glati váttryggður rétti til bóta ef krafa er ekki tilkynnt innan árs frá því að hann vissi um atvik sem krafa er reist á. Greinin sé að einhverju leyti ekki í samræmi við sjálfa sig, nema ef "þegar í stað" teljist vera innan árs frá bótaskyldum atburði. Eðlilegra væri að skilgreina betur hvaða skyldur væru gerðar gagnvart þeim sem ætlar að sækja í viðkomandi tryggingu í stað þess að hafa ákvæðið með þessum hætti. Hér mætti t.d. nota orðalag eins og "eins fljótt og auðið er", auk þess að setja niður skilgreindan hámarkstíma til þess að tilkynna tjón.

Orðalagið „þegar í stað“ er í samræmi við 12. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands og ákvæðið um að réttur til bóta glatist ef krafa hafi ekki verið tilkynnt innan árs er svo í samræmi við 51. gr. laga um váttryggingasamninga, nr. 30/2004. Ekki er því talið mögulegt að gera breytingar á þessu orðalagi í reglugerðinni.

Þá kemur í fimmta lagi fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga að mikilvægt væri að í 5. tölul. 11. gr. reglugerðarinnar kæmi fram betri sundurliðun hvað varðar afskriftir einstakra muna og að passa þyrfti samræmi við þær afskriftarreglur sem almennt gildi á markaði tryggingarfélaganna. Tekið var undir umsögn Fjarðabyggðar um hámark afskrifta og mikilvægt talið að slíkt viðmið væri til staðar í reglugerðinni til samræmingar við váttryggingarskilmála tryggingafélaga.

Ráðuneytið telur ábendinguna varðandi hámarksviðmið fyrir afskriftir réttmæta, sbr. umfjöllun um umsögn Fjarðarbyggðar og Múlapings, og var því bætt við ákvæðið. Einnig var talið rétt að breyta orðalagi ákvæðisins þannig að ljóst væri að um hámarksviðmið fyrir afskriftir væri að ræða í hverjum staflið. Þannig er ljóst að ekki er um staðlaðar afskriftarprósentur að ræða, heldur þurfi ávallt að taka mið af aldri og ástandi þess sem verður fyrir tjóni á hverjum tíma. Þá hefur einnig verið bætt við ákvæðið afskriftarreglu fyrir minni raftæki til samræmis við það sem gildir í innbústryggingum tryggingafélaganna og einnig ákvæði um að stofnuninni sé heimilt að krefjast afhendingar muna sem hafa verið bættir að fullu. Fólk heldur þá ekki bæði hlutnum og fær líka greitt andvirði hans.

Í sjötta lagi gerði sambandið athugasemd við 2. tölul. 12. gr. reglugerðardraganna varðandi það að þegar tjón verður á sameign skv. lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, beri hvert fastanúmer fulla eigin áhættu. Eigin áhætta vegna tjóns á sameign geti því orðið margföld í stærri fjölbýlishúsum og valdið því að tiltölulega alvarleg tjón á sameign bætist að litlu leyti. T.d. sé algengt að sameign fjölbýlishúsa sé að stórum hluta í kjöllum eða á neðstu hæð fjölbýlishúsa sem eru t.d. þeir hlutar húsnæðis sem fyrst verða fyrir tjóni vegna flóða. Mikilvægt sé að halda til haga að skv. 10. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands sé ekki eingöngu prósentuhlutfall tjóns eigin áhætta heldur einnig krónutala sem er lágmarkstala. Miðað við það sé lágmarks eigin áhætta tíu íbúða fjölbýlishúss vegna tjóns á sameign 4 milljónir króna og bótalaust tjón upp að þeirri fjárhæð. Miðað við könnun á váttryggingarskilmálum tryggingafélaga sé þetta jafnframt ekki í samræmi við húseigendatryggingar þar sem eingöngu sé til staðar einföld eigin áhætta fyrir allt húsnæðið, s.s. þegar húsfélög tryggja fjölbýlishús með húseigendatryggingu.

Tilgangur reglunnar er að forðast mismunun eftir því hvort það er séreign fólks sem verður fyrir tjóni eða sameign. Hver og einn greiðir aðeins eina eigin áhættu burtséð hvar tjónið verður eða hvort það verður á báðum stöðum. Náttúruhamfaratrygging er á grundvelli brunatryggingar eigna en ekki húseigendatryggingar en ekki er um sambærilegar tryggingar að ræða. Brunatrygging er tekin fyrir eignarhlut hvers og eins, hvort sem um er að ræða séreign viðkomandi eða hlutdeild í sameign. Það er því eignarhlutdeild hvers og eins váttryggðs í fjölbýlishúsi sem er grundvöllur bótafjárhæðar. Húseigendatrygging er hins vegar almennt keypt fyrir húseignina í heild sinni. Þá er ákvæði reglugerðarinnar í samræmi við framkvæmdina hjá stofnuninni hingað til og er til þess fallið að tryggja jafnræði meðal þeirra sem verða fyrir tjóni.

Þá er í sjöunda lagi gerð athugasemd við það í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga að mögulega sé 5. mgr. 13. gr. reglugerðardraganna ekki með lagastoð varðandi það að Náttúruhamfaratrygging Íslands láti gera við skemmda eign eða annast enduröflun á skemmdum hlut á eigin kostnað. Í 15. gr. laganna um stofnunina sé fjallað um greiðslu váttryggingabóta og ekki sé nefndur sá möguleiki að stofnunin geti án samþykkis tjónþola gengið til viðgerða á skemmdri fasteign t.d. eða annast enduröflun á skemmdum hlut. Þá sé jafnframt í reglugerðardrögunum gerð sú krafa að váttryggður greiði eigin áhættu beint til stofnunarinnar. Sambandið leggst gegn þessari breytingu reglugerðarinnar, þar sem hún hefur að öllum líkindum ekki lagastoð, auk þess sem seilst sé um of í einkalíf íbúa sem lent hafa í einhverjum þeirra alvarlegu atburða sem valdið geta bótaskyldu skv. lögnum. Leggur sambandið til að umrætt ákvæði verði fjarlægt úr reglugerð eða að öðrum kosti að ekki sé heimilt að beita ákvæðinu nema með samþykki tjónþola.

Ráðuneytið tekur undir þessa ábendingu og voru breytingar gerðar á reglugerðinni þannig að það komi skýrar fram að stofnuninni sé aðeins heimilt að láta gera við skemmda eign eða annast enduröflun á skemmdum hlut á eigin kostnað í samráði við eiganda eignar.

4. Hafnasamband Íslands

Í umsögn Hafnasambands Íslands, dags. 23. maí 2023, kemur fram að sambandið ítreaki þá skoðun sína að brimbrjótur og grjótnir skuli einnig vera skilgreind sem hluti hafnarmannvirkja.

Um flókið mál er að ræða, þar sem að m.a. ekki er alltaf ljóst hvort um hafnarmannvirki er að ræða eða ekki, auk þess sem erfitt getur verið að meta hvort að tjón á slíkum mannvirkjum sé af völdum náttúruhamfara eða vegna langvarandi ágangs sjávar. Fara þyrfti í allsherjarskoðun á málinu ef huga ætti að breytingu sem þessari, svo sem því hvernig ætti að fjármagna greiðslu iðgjalda, hver væri aðkoma ríkisins og almennt hvaða áhrif slík breyting kæmi til með að hafa. Því var ekki brugðist við þessari ábendingu Hafnasambandsins.