

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavík.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Markmið, gildissvið o.fl.

Markmið laga þessara er að verja fjárhag og velferð íbúa í Grindavík í ljósi óvissuástands vegna jarðhræringa með því að gefa einstaklingum í bæjarfélaginu kost á að losa sig undan þeirri áhættu sem fylgir eignarhaldi íbúðarhúsnæðis í bænum.

Lög þessi gilda um kaup á íbúðarhúsnæði sem staðsett er innan þéttbýlismarka Grindavíkurbæjar eins og þau eru skilgreind í aðalskipulagi sveitarfélagsins við gildistöku laga þessara.

Fasteignir sem ætlaðar eru til íbúðar og keyptar eru á grundvelli laganna skulu hafa verið í þinglýstri eigu einstaklinga þann 10. nóvember 2023 sem jafnframt voru með skráð lögheimili í eigninni. Heimilt er að víkja frá skilyrði um lögheimili í eign ef um tímabundnar aðstæður er að ræða.

Lög þessi taka einnig til kaupa á íbúðarhúsnæði í smíðum, staðsettu innan þéttbýlismarka Grindavíkurbæjar eins og þau eru skilgreind í aðalskipulagi sveitarfélagsins við gildistöku laga þessara, sem váttryggt er með brunatryggingu og er í eigu einstaklinga.

Framkvæmd laga þessara er á hendi ráðherra sem fer með eignir ríkisins.

2. gr.

Kaup á íbúðarhúsnæði.

Kaup skal íbúðarhúsnæði sem fellur undir gildissvið laga þessara, að uppfylltum skilyrðum laganna.

Ráðherra skal, f.h. ríkissjóðs, koma á fót eignauskýslufélagi sem annast kaup, umsýslu og ráðstöfun íbúðarhúsnæðis skv. 1. mgr. ásamt þeim réttindum og skyldum sem því fylgir, að fengnum heimildum fyrir eiginfjárframlagi og lánveitingu til félagsins í fjárlögum eða fjáráukalögum.

Ráðherra er heimilt er að semja við lánveitendur um úrlausn og uppgjör á áhvílandi skuldum vegna kaupa á eignum, skv. 1. mgr., eftir atvikum gegn því að umbreyta láni í hlutafé eða lán þess félags sem komið er á fót.

3. gr.

Samningar um kaup á íbúðarhúsnæði.

Að ósk eigenda íbúðarhúsnæðis sem fellur undir gildissvið laganna skal ganga til samninga um kaup félags skv. 2. mgr. 2. gr. á íbúðarhúsnæðinu, sem innifelur jafnframt yfirtöku á áhvílandi veðskuldum, sem veittar eru af eftirlitsskyldum aðilum, vegna fjármögnunar

íbúðarhúsnæðisins, sem og bótarétti vegna íbúðarhúsnæðisins, þ.m.t. frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Yfirtaka áhvílandi veðskulda skal gerð samkvæmt samkomulagi félagsins við lánveitendur.

Greiðsla fyrir íbúðarhúsnæði skal nema 95% af brunabótamati á kaupdegi að frádregnum áhvílandi veðskuldum, sbr. 1. mgr. Ef um er að ræða íbúðarhúsnæði í smíðum, sem vátryggt er með brunatryggingu húseignar í smíðum, skal greiðslan nema 95% af áætluðu endurstofnverði miðað við framvindustig (byggingastig) að frádregnum áhvílandi veðskuldum, sbr. 1. mgr. Ef brunabótamat íbúðarhúsnæðis eða áætlað endurstofnverð miðað við framvindustig (byggingarstig) íbúðarhúsnæðis í smíðum er greinilega hærra en áætlað markaðsverð þess þann 9. nóvember 2023 skal fjárhæð greiðslu nema slíku markaðsverði að frádregnum áhvílandi veðskuldum, sbr. 1. mgr.

Við kaup félagsins á íbúðarhúsnæði samkvæmt lögum þessum skal það taka yfir áhvílandi veðskuldir sbr. 1. mgr. án þess að skuldin falli í gjalddaga. Þá skulu skuldir sem fallnar eru í gjalddaga við kaupin og tengjast eignarhaldi íbúðarhúsnæðisins gerðar upp af seljanda samhliða.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. skal við ákvörðun fjárhæðar greiðslu taka tillit til rýrnunar á verðmæti íbúðarhúsnæðis af hálfu seljanda áður en samningur kemst á, svo sem með því að fjarlægja fylgifé íbúðarhúsnæðisins.

Beiðni um kaup samkvæmt þessari grein skal berast eigi síðar en 1. júlí 2024. Ráðherra er heimilt að áskilja að beiðni um kaup berist í gegnum miðlægan þjónustuvef.

4. gr.

Forgangsréttur.

Að ósk eigenda íbúðarhúsnæðis skal, í samningi um kaup þess, veita þeim forgangsrétt að íbúðarhúsnæðinu. Rétturinn fellur niður tveimur árum eftir gildistöku laga þessara.

5. gr.

Yfirfærsla eignarhalds á altjónshúsum.

Félaginu er heimilt að yfirtaka að beiðni eigenda og án endurgjalds íbúðarhús sem metið hefur verið óviðgerðarhæft (altjón) af Náttúruhamfaratryggingu Íslands, enda hafi stofnunin þegar gert upp bætur sem nema brunabótamati að frádregnum niðurrifs- og förgunarkostnaði til eiganda. Í tilviki eigendaskipta skv. 1. másl. eignast félagið kröfu á Náttúruhamfaratryggingu Íslands vegna kostnaðar við niðurrif og förgun íbúðarhússins sem haldið var eftir við bótauppgjör.

6. gr.

Fjármögnun og umsýsla eigna o.fl.

Ráðherra getur ákveðið að ráðstafa fjármunum úr Náttúruhamfaratryggingu Íslands til félags skv. 2. mgr. 2. gr. til að efla eiginfjárstöðu þess, að hámarki 15 ma.kr., með heimild í fjárlögum eða fjáráukalögum. Við ákvörðunina skal gætt að því að slík ráðstöfun taki mið af rekstri og skuldbindingum stofnunarinnar.

Félagið er undanþegið eftirfarandi sköttum og gjöldum, vegna þeirra fasteigna sem keyptar eru á grundvelli laga þessara, þar til þeim hefur verið komið í almenna nýtingu á ný með leigu eða sölu:

1. Fasteignagjöld.
2. Lóðaleigugjöld opinberra aðila.
3. Þinglýsinga- og stimpilgjöld.

Íbúðarhús sem metin hafa verið óviðgerðarhæf (altjón) af Náttúruhamfaratryggingu Íslands, en ekki hafa verið rifin niður og þeim fargað, er ekki skylt að brunatryggja samkvæmt lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994.

Lánveitendum er heimilt að taka ákvörðun um afskriftir lána sem hvíla á fasteignum sem falla undir gildissvið laga þessara svo og annars konar eftirgjöf eða skilmálabreytingar vegna viðkomandi lána.

7. gr.

Reglugerðarheimild o.fl.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla nánar fyrir um framkvæmd laga þessara þar á meðal um:

1. Fyrirkomulag og skilmála kaupa á eignum.
2. Umsýslu og ráðstöfun eigna ásamt tengdum réttindum og skuldbindingum.
3. Skilmála og útfærslu forgangsréttar til íbúðarhúsnæðis.
4. Kærufresti og málsmeðferð.

Heimilt er að afla upplýsinga frá lánveitendum um stöðu áhvílandi veðskulda og frá tryggingarfélögum og sveitarfélagi um áfallin gjöld eftir því sem þurfa þykir vegna framkvæmdar laga þessara.

8. gr.

Gildissvið stjórnssýslulaga, þinglýsing, kærheimildir o.fl.

Ákvæði stjórnssýslulaga gilda um ákvarðanir félagsins sem varða kaup á íbúðarhúsnæði samkvæmt 3. gr. Aðilum máls er heimilt að kæra slíkar ákvarðanir til úrskurðarnefndar náttúruhamfaratryggingar.

Ákvæði upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn gilda um alla starfsemi félagsins.

Heimilt er að gera samninga samkvæmt þessum lögum á rafrænu formi og afhenda rafrænt til þinglýsingar og skal slík afhending vera jafngild því að frumrit sé afhent þinglýsingarstjóra ásamt samritum.

Félagið skal að eigin frumkvæði birta upplýsingar um framkvæmd ráðstafana samkvæmt lögum þessum, þ.m.t. um fjölda beiðna um kaup, fjölda frágenginna samninga og heildarfjárhæðir.

9. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því er fjallað um aðgerð sem kynnt var af forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og innviðaráðherra síðari hluta janúar 2024. Frumvarpið er hluti af boðuðum aðgerðum sem miða að því að skapa forsendur fyrir öruggari framtíð fyrir Grindvíkinga og eyða þeirri óvissu sem skapaðist á vetri líðandi af völdum jarðhræringa á sunnanverðu Reykjanesi. Aðgerðirnar snúa að því að gera Grindvíkingum kleift að koma sér upp öruggu heimili, tryggja afkomu þeirra og aðstoða þá við að bjarga verðmætum. Í frumvarpinu er fjallað um viðamestu aðgerðina, en hún felur í sér

að ríkið kaupi íbúðarhúsnæði í eigu einstaklinga innan Grindavíkur, ef eftir því er leitað af hálfu viðkomandi eigenda.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Jarðhræringarnar á Reykjanesskaga að undanfögnu og almannavarnir.

Tilefni þessa frumvarps er að jarðhræringar og eldsumbrot undanfarna mánuði sunnan Keilis á Reykjanesskaganum hafa í för með sér að nauðsyn ber til þess að losa íbúa Grindavíkurbæjar undan yfirvofandi áhættu og fjárhagsþrengingum af því að eiga húsnæði á svæðinu. Þar með verði þeim jafnframt gert kleift eins fljótt og kostur er að finna sér aðra búsetu, sem kann að þurfa að verða til næstu ára eða jafnvel til frambúðar.

Jarðhræringarnar á Reykjanesi, jarðskjálftahrinur og eldgos, hafa nú staðið yfir í fjögur ár. Landris tók að mælast á Svartsengissvæðinu vestur af fjallinu Þorbirni í janúar árið 2020 og fylgdi því mikil jarðskjálftavirkni. Frá því að fyrsta eldgosíð braut sér leið upp á yfirborðið í Geldingadölum við Fagradalsfjall í mars 2021 – í kjölfar öflugrar jarðskjálftahrinu sem stóð í meira en 3 vikur – hefur nú gosíð fimm sinnum á svipuðu slóðum á sunnanverðum skaganum, í Meradölum í ágúst 2022, við Litla-Hrút í júlí 2023, við Sundhnúkagíga í desember 2023, við Hagafell í janúar 2024 og núna síðast í febrúar aftur á nánast sama stað og í desember við Sundhnúka á sprungu sem opnaðist í átt að Stóra-Skógfelli. Alls eru eldgosin á þessu tímabili því orðin sex talsins og voru afleiðingar gossins í janúar m.a. þær að hraunrennsli úr því náði inn í efstu byggð Grindavíkur. Jarðvísindamenn telja líkur á að hafið sé eldvirknitímabil á Reykjanesskaganum sem kunni e.t.v. að þróast með svipuðum hætti og þekkt er fyrir um 800 árum. Einnig hefur verið litið til samsvörunar við Kröfluelda í Mývatnssveit sem stóðu frá 1975-1984 og leiddu til níu eldgosa.

Almannavarnayfirvöld hafa fylgst grannt með þróun og stöðu þessarar atburðarásar á hverjum tíma í samráði við vísindamenn og stjórnvöld. Um er ræða eitt umfangsmesta verkefni vegna náttúruhamfara sem almannavarnakerfið og stjórnvöld hafa tekist á við. Gripið hefur verið til margvíslegra varúðar-, mótvægis- og björgunarráðstafana. Þar hafa verið í forgangi aðgerðir og skipulag til að koma í veg fyrir manntjón og slys. Einnig hafa verið teknar ákvarðanir um ráðstafanir til að varna eins og kostur er tjónum á innviðum og húsbyggingum, einkum með því að láta ýta upp miklum varnargörðum við orkuverið í Svartsengi og við Grindavík með umtalsverðum tilkostnaði.

Þegar skýr merki þóttu vera um að kvikugangur kynni að vera nálgast Grindavík 10. nóvember á síðasta ári, eftir eina þéttustu skjálftavirkni sem mælst hefur hér á landi, ákvað lögreglustjórinn á Suðurnesjum, í samráði við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, að rýma bæinn samhliða því að ríkislögreglustjóri lýsti yfir neyðarstigi. Í slíku ástandi felst að öllum íbúum er skylt að rýma hús sín og yfirgefa bæinn. Á meðan neyðarstig er í gildi er íbúum einnig óheimilt að fara til bæjarins nema samkvæmt ákvörðun lögregluvalda og þá í fylgd með björgunarsveitarfólki. Þegar talið var að mjög hefði dregið úr hættu á gosopnun innan bæjarmarkanna og að fyrirboði af því í mælakerfum yrði nægilegur var ákveðið að færa almannavarnarstig af neyðarstigi niður á hættustig fimmtudaginn 23. nóvember. Einnig hefur verið ákveðið í nokkur skipti að heimila íbúum Grindavíkur rýmri aðgang að bænum, stundum í hópum hluta úr degi inn á tiltekin svæði í senn til að huga að eignum sínum í fylgd með viðbragðsaðilum. Samkvæmt skráningu í Þjóðskrá eru íbúar sveitarfélagsins um 3.700 talsins og voru búsettir á 1.120 heimilum. Hefur því mikill fjöldi fjölskyldna, eða sem samsvarar u.þ.b. 1% af íbúafjölda landsins, þurft að yfirgefa heimili sín og koma sér fyrir í bráðabirgðahúsnæði vegna þessara atburða og rýmingar á bænum.

Þann 18. desember sl. hófst eldgos í Sundhnúkaagígaröðinni með skömmum fyrirvara en stóð stutt yfir og olli ekki tjóni á mannvirkjum. Úr því eldgosi rann rúmlega þriggja ferkílómetra hraunbreiðu á óbyggðu landssvæði. Í framhaldi af því tók ríkisstjórnin ákvörðun um að hraða vinnu við gerð leiðigarðs rétt vestan við Grindavík. Uppbygging garðsins var þó ekki lokið þegar eldgos hófst enn að nýju og kom nú upp nær bænum við Hagafell að morgni 14. janúar sl. Þar myndaðist um 900 metra löng gossprunga, sem meðal annars klauf varnargarðinn norðan Grindavíkur. Sá hluti leiðigarðsins sem þá var aðeins kominn í hálfu hæð þykir þó ótvírætt hafa beint hraunstraumnum frá bænum og komið í veg fyrir að hraun flæddi óheft inn í bæinn. Lítil gossprunga opnaðist hins vegar rétt fyrir innan garðinn og rann hraun að efstu byggðinni í bænum og olli geryðileggingu á þremur íbúðarhúsum áður en það stöðvaðist.

Þegar þessu gosi lauk að tveimur sólarhringum liðnum hélt land eftir sem áður áfram að rísa ört við Svartsengi og töldu jarðvísindamenn horfur á að það mundi leiða til kvikustreymis til Sundhnúkasprungunnar. Sú varð raunin því árla morguns 8. febrúar opnaðist um 3 km löng sprunga þar eins og í desember en nú með einungis hálf tíma fyrirvara af smáskjálftavirkni í aðdragandanum. Hraunrennsli úr gosinu var talsvert mikið í fyrstu og fremur þunnfljótandi og fór hratt yfir til vesturs. Á hádegi var það komið yfir veginn til Grindavíkur og rann áfram eftir veginum sem liggur til orkuversins í Svartsengi og Bláa lónsins. Sú hrauntunga fór yfir og eyðilagði hitaveitulögnina frá Svartsengi sem þjónar öllum sveitarfélögum á Suðurnesjum og alþjóðaflugvellingum í Keflavík þar sem búa hátt í 30 þúsund manns. Sú staða hefur í för með sér að miðlunartankar fyrir heitt vatn í byggð tæmast óhjákvæmilega á 6-12 klukkutímum sem gæti að óbreyttu valdið vandkvæðum við upphitun húsa. Hins vegar var samtímis verið að leggja lokahönd á nýja stofnlögn í jörðu sem ætti að þola að liggja undir hrauni en talið var að nokkra daga gæti tekið að tengja hana og koma í gagnið. Ríkislögreglustjóri lýsti í framhaldinu yfir neyðarstigi almannavarna sökum þessa. Þegar leið á daginn sljákkaði þó mjög í gosinu og hraunrennslinu og eftir sólarhring vall hraun einungis í hviðum upp úr tveimur opum í sprungunni. Í þessu síðasta eldgosi hefur ekki orðið hraunrennsli í áttina að Grindavík en ekki er þó hægt að útiloka að til þess komi að önnur sprunga myndist nær bænum eins og gerðist í janúar. Land við Svartsengi seig þegar gosið hófst en var brátt tekið að rísa að nýju sem er fyrirboði um áframhald jarðhræringa á svæðinu.

Ef til þess kæmi að heitavatnslaust verði lengur en nokkra daga í frostatíð á Suðurnesjum er ljóst að raforkukerfið mundi ekki þola álagið sem leiðir af því að halda hitastigi í húsum til búsetu með rafmagnsöfnum heldur einungis til að varna frosti í vatnslögnum. Skammt þarna frá standa burðarvirki fyrir Svartsengislínu, sem leiðir rafmagn frá virkjuninni og norður í Reykjanesbæ. Gerðar höfðu verið ráðstafanir til að hækka og verja þau burðarvirki en engu að síður þótti nauðsynlegt að taka rafmagn af línunni þegar hraunið var komið upp að henni. Við þær aðstæður berst rafmagn til sunnanverðs Reykjanes einungis um Suðurnesjalínu.

Þessir síðustu atburðir eru til marks um hversu skyndilegar og afdrifaríkar afleiðingar jarðhræringa á þessu svæði geta orðið.

Daginn áður en eldgosið hófst í janúar hafði Ríkislögreglustjóri gefið frekari fyrirmæli um tímabundinn brottflutning íbúa og bann við dvöl og starfsemi í Grindavík í þrjár vikur á grundvelli áhættumats sem tók mið af nýjum upplýsingum og mati Veðurstofu Íslands á stöðunni. Sú ráðstöfun hefur verið framlengd og er enn í gildi þannig að engin búseta er núna í bænum. Þegar réttar aðstæður hafa skapast hefur íbúum hins vegar verið heimiluð för í skipulögðum hópum inn á svæðið til frekari verðmætabjörgunar. Almannavarnastig í bænum hefur því ýmist verið á neyðar- eða hættustigi að undanförunu og útlit er fyrir að það ástand kunni að verða viðvarandi á næstunni.

Að mati Veðurstofu Íslands eru síðustu þrjú eldgosin í desember á síðasta ári og í janúar og febrúar á þessu ári hluti af þeim atburði sem hófst 25. október 2023 og stendur enn yfir. Þá varð öflug jarðskjálftahrina á svæðinu við Svartsengi vegna kvikusöfnunar á um 5 km dýpi sem haldið hefur sleitulaust áfram síðan og byggt upp kvikuþrýsting. Létt hefur fjórum sinnum á kvikuþrýstinginum með kvikuhlaupum og eldgosum þann 10. nóvember og 18. desember 2023 og 14. janúar og 8. febrúar 2024. Í þessum umbrotum er talið að kvika hafi hlaupið undan Svartsengi til austurs að svæðinu á milli Sundhnúks og Stóra-Skógfells og myndað um 15 km langan kvikugang allt að Kálffellsheiði í norðaustri og undir Grindavík í suðvestri og þaðan í sjó fram. Hann sker jarðskorpuna á 1 til 5 km dýpi. Kvikuhlaupunum hefur fylgt umfangsmikið landsig á svæðinu við Svartsengi nema eftir gosið í janúar. Í kjölfar þess tekur kvikuþrýstingur að byggjast upp að nýju með tilheyrandi landrasi sem leiddi til eldgossins nú í febrúar og kann að nýju að hafa í för með sér fleiri eldgos fyrr eða síðar. Margt þykir benda til þess að þessi atburðarás geti haldið áfram á næstu vikum, mánuðum og jafnvel árum á meðan eldstöðvakerfið losar um alla spennu. Á meðan á því stendur megi búast við endurteknum kvikuhlaupum á þessu svæði með tilheyrandi jarðskjálftavirkni og sprungumyndunum sem eftir atvikum geta leitt til eldgosa. Slík eldgosaskeið eru vel þekkt í jarðsögu Reykjanesskagans.

2.2. Afleiðingar jarðhræringanna í Grindavíkurbæ.

Þessar jarðhræringar og skjálftar hafa valdið miklum skemmdum á húsum og innviðum í Grindavík. Sprungur hafa opnast víða í bænum og hefur það þegar valdið hörmulegum mannskaða. Eldri sprungur undir bænum sem vitað var af en voru taldar hafa verið stöðugar í árhundruð hafa nú gliðnað mikið samhliða því að nýjar sprungur hafa myndast víða um svæðið. Verið er að kortleggja jarðveginn og undirlag gatnanna í bænum með sérstakri jarðsja vegna þessa en verkinu hefur miðað hægt vegna illviðra og erfiðra aðstæðna að undanfögnu.

Jarðskjálftarnir og sprunguhreyfingarnar hafa valdið því að veggir og gólf margra húsa í bænum hafa þegar sprungið og sigið þannig að þau teljast hafa orðið fyrir altjóni eða mjög verulegum skemmdum. Hitaveitulögn til bæjarins eyðilagðist og er nú notast við lögn sem liggur undir nýrunnu hrauni og óvíst er um hversu lengi hún endist. Stofnstrengur rafmagns frá orkuverinu í Svartsengi skemmdist í hraunrennslinu og var bráðabirgðastrengur hengdur yfir hraunið. Viðbúnaðarsveitir og iðnaðarmenn hafa lagfært lagnir eða komið fyrir nýjum innan bæjarins. Hafa þeir farið inn í flest öll hús til að tengja og virkja aðflæðið frá veitunum. Með því hefur sennilega verið komið í veg fyrir tjón sem ella hefði orðið m.a. af völdum frostskeimda. Hitaveitulagnir í bænum eru eftir sem áður mikið laskaðar og leka mikið þannig að þrýstingur er lítill. Þá er ekkert kalt neysluvatn í bænum þar sem stofnlögnin eyðilagðist undir hrauni og dreifikerfið er einnig talið vera laskað. Einnig eru skólþ- og frárennslislagnir, bæði frá húsum og götum, víða skemmdar. Rúmlega 200 hús hafa verið án hitaveitu en flest þeirra í staðinn verið hituð með rafmagni. Unnið hefur verið að því að lagfæra aflaganir og sprungur á gatnakerfinu til að gera för viðbragðsaðila og síðan íbúa bæjarins bæði greiðari og öruggari. Víða eru þó ennþá opnir skurðir þar sem unnið er að viðgerðum og mikið af sprungum sem ekki er búið að fylla í og loka.

Samhliða þessu hefur verið hafist handa við að hækka og lengja varnargarðana við Grindavík í því skyni að beina hugsanlegu hraunrennsli framhjá bænum. Gert er ráð fyrir að varnargarðurinn verði í heild um 7 km að lengd.

Frá 10. nóvember sl. hefur allri starfsemi og þjónustu á vegum Grindavíkurbæjar verið sinnt frá Reykjavík og engin þjónusta við íbúa, fyrirtæki og samfélagsleg málefni á vegum sveitarfélagsins verið til staðar í Grindavík.

2.3. Tryggingar íbúa fyrir náttúruhamförum.

Náttúruhamfaratrygging Íslands (NTÍ) er opinber stofnun í eigu ríkissjóðs sem starfar samkvæmt lögum nr. 55/1992 en forvera hennar, Viðlagatryggingu Íslands, var komið á fót fyrir hartnær 50 árum með lögum nr. 52/1975 í kjölfar eldgossins í Heimaey í Vestmannaeyjum árið 1973. Stofnunin váttryggir gegn beinu tjóni af völdum fimm tegunda náttúruhamfara: eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða. Þær eignir sem skylt er að tryggja hjá stofnuninni eru allar húseignir með lögboðna brunatryggingu og brunatryggt lausafé hjá váttryggingafélagi hér á landi og einnig tiltekin mannvirki þó þau séu ekki brunatryggð, t.d. hitaveitur, vatnsveitur, skólþveitur og hafnir. Þær bætur sem stofnunin greiðir vegna bótaskylds tjóns, að teknu tilliti til eigin áhættu eiganda, miðast við brunabótamat í tilvikum fasteigna en í tilvikum lausafjár er það sú fjárhæð sem tilgreind er í váttryggingarskírteini.

Með öðrum orðum á matið að endurspeglar hvað það kostar að endurbyggja tiltekið hús eftir altjón þannig að það verði sambærilegt því sem það var áður. Endanleg útborguð bótafjárhæð nemur hins vegar brunabótamatinu að frádregnum kostnaði við niðurrif, 2% eigin áhættu, en þó að lágmarki 400.000 kr. vegna húseigna og 200.000 kr. vegna lausafjár, og uppgreiðslu áhvílandi veðskulda. Innbú er ekki innifalið í brunabótamati en er bætt af NTÍ samkvæmt fjárhæð heimilis- eða innbústryggingar viðkomandi hafi hún verið fyrir hendi. Váttryggðum er skylt að nota váttryggingarbætur til að gera við eða endurbyggja húseign sem hefur orðið fyrir tjóni vegna náttúruhamfara nema það sé ekki heimilt af skipulagsástæðum eða öðrum ástæðum sem tjónþoli ræður ekki.

Samkvæmt 11. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands eru árleg iðgjöld 0,25% af váttryggingafjárhæðum brunatryggðra fjármuna, en iðgjöld sveitarfélaga og veitustofnana miðast við 0,20%. Löggin kveða einnig á um að heildargreiðsluskylda NTÍ vegna hvers váttryggingaratburðar takmarkist við 1% af samanlögðum váttryggingafjárhæðum sem í gildi eru við upphaf váttryggingaratburðarins. Nemi bætur vegna sama váttryggingaratburðar hærri fjárhæð en 1% skal hlutur allra skerðast í sama hlutfalli. Áætlað er að váttryggingarstofninn í landinu nemi um 20.000 ma.kr. þannig að hámarksreiðsluskyldan liggja nærri 200 ma.kr.

Í þessu sambandi þarf að líta til þeirra fjármuna sem NTÍ kynni að geta ráðstafað til tjónabóta, greiðslugetu stofnunarinnar að hámarki án þess að grípa þurfi til lántöku sem henni er þó heimil með samþykki ráðherra og á ábyrgð ríkissjóðs. Samkvæmt reikningum stofnunarinnar byggist greiðslugeta hennar fyrst og fremst á tveimur stöðum. Í fyrsta lagi eru um 60 ma.kr. í eigin fé sem að mestu leyti eru verðbréfasöfn í ávöxtun hjá fjárvörsluaðilum og eru fremur auðinnleysanleg. Í annan stað hefur stofnunin dregið úr áhættu sinni af tjónsatburðum með því að gera tvo endurtryggingasamninga við um 25 erlend tryggingafélög sem geta virkjast að uppfylltum tilteknum skilyrðum, s.s. að bótaskyld tjón fari umfram 10 ma.kr. Kostnaður við slíkar endurtryggingar nemur rúmlega 900 m.kr. fyrir árið 2024 en til samanburðar nema árleg iðgjöld í sjóðinn rúmlega 4,7 ma.kr. fyrir árið 2023. Greiðslur samkvæmt þessum samningum geta mest numið um 45 ma.kr. Má því telja að greiðslugeta NTÍ gæti að hámarki verið nálægt 100 ma.kr. miðað við að sjóður stofnunarinnar yrði tæmdur algerlega og að skilyrði væru til að draga að fullu á allar endurtryggingar.

Í lok janúar 2024 eftir jarðhræringar haustsins sem valdið höfðu skemmdum á mörgum húseignum sem falla undir lögboðnar váttryggingar vegna náttúruhamfara, hafði NTÍ lokið skoðun á ríflega 260 húseignum og 15 innbúum en eftir var að skoða um 120 hús og 29 innbú. Niðurstaðan þá var að 30 íbúðarhús og 23 atvinnueignir voru talin óviðgerðarhæf þ.e. höfðu orðið fyrir altjóni. Áætlað var að þessi tjón á íbúðarhúsum í bænum gætu numið nálægt 10

ma.kr. Við atburðina í janúar hefur jörðin undir bænum hins vegar sprungið og gliðnað enn frekar og hraun runnið inn í efstu byggð hans. Ljóst er að til viðbótar við þegar orðið tjón urðu miklu meiri skemmdir á húsum, gatnakerfi bæjarins og ýmsum innviðum, m.a. vatns-, rafmagns- og frárennislögnum. Í mörgum tilvikum hefur orðið verulegt viðbótartjón á þeim eignum sem áður höfðu verið metnar sem hlutatjón. Því er ljóst að tjónið er orðið meira en það sem búið var að leggja mat á en þó mjög óvíst með endanlegt mat á því auk þess sem þessi atburðarás stendur ennþá yfir. Sú staða virðist nú uppi að í einhvern ótilgreindan tíma verða einnig takmarkaðar forsendur til að leggja mat á kostnað og áhættu við niðurrif og förgun á húsum í bænum. Að auki verður líklega ekki talið forsvaranlegt að leggja fólk í hættu við að vinna við niðurrif í einhvern ótilgreindan tíma.

Samkvæmt 15. gr. laganna um tjónabætur NTÍ er kveðið á um að þær skuli nýttar til að gera við eða endurbyggja hús, sem skemmst hafa vegna náttúruhamfara, á sömu lóð. Til að uppgjör NTÍ geti farið fram í þeim málum þar sem um altjón hefur verið að ræða þarf að öðru jöfnu að liggja fyrir ákvörðun yfirvalda um að ekki verði heimiluð endurbygging á viðkomandi íbúðarhúsalóð fyrr en hættumat og endurskoðaðir skipulagsskilmálar fyrir lóðirnar liggja fyrir. Hins vegar hefur stofnunin í slíkum altjónsmálum hafist handa við afléttingu veðskulda á fasteignunum í samráði við eigendur. Þann 29. desember fjallaði bæjarstjórn um þau mál sem þá lágu fyrir og samkvæmt bókun hennar mun endurbygging ekki verða heimil á þeim húseignum sem þá höfðu orðið fyrir altjóni og standa á þessum lóðum fyrr en hættumat og endurskoðaðir skipulagsskilmálar fyrir umræddar lóðir liggur fyrir. NTÍ hefur jafnframt tilkynnt að stofnunin muni veita undanþágu frá ákvæði um endurbyggingu á sama stað í ljósi aðstæðna. Með öðrum orðum verður eigendum altjónshúsa heimilt að nýta tjónabæturnar til að kaupa eða byggja nýjar fasteignir þar sem þeir kjósa. Stofnunin hefur einnig tilkynnt að þar sem enn ríkir óvissa um hvort eða hvernig staðið verður að niðurrifi og förgun altjónsfasteigna í Grindavík þá frestist sá hluti tjónabóta sem á að ganga til að mæta kostnaði við niðurrif og förgun.

Varðandi þær eignir sem orðið hafa fyrir bótaskyldu tjóni en þó ekki altjóni eru vandkvæði á að ákvarða að svo stöddu hvort eigendur þeirra ættu að fara í framkvæmdir til lagfæringar á því tjóni eins og gert er ráð fyrir varðandi ráðstöfun slíkra bóta. Eignirnar standa á svæði sem er mikið sprungið og útsett fyrir frekari jarðhræringum sem geta valdið meiri skemmdum þannig að ekki hafa verið teknar ákvarðanir um hvort búseta verði þar heimil áfram. Svipað á við um fjölda fasteigna í bænum sem kunna að vera lítið eða ekkert skemmdar en standa á sprungnu og óstöðugu landsvæði þar sem gatna- og lagnakerfi er mikið laskað. Ekki er talið raunhæft að ganga frá tjónamati á hlutatjónseignum fyrr en tækifæri hefur gefist til að fara um bæinn og meta þau áhrif sem jarðhræringarnar í janúar höfðu í för með sér. Raunar er vandséð að hægt verði að taka endanlegar ákvarðanir um allan bótarétt og útgreiðslur samkvæmt tryggingaskilmálum og nógildandi lagaákvæðum fyrr en að því kemur að talið verður raunhæft að setja fram nýtt hættumat á bænum.

Tryggingauppgjör NTÍ sem hægt verður að ganga frá á næstunni bæta þannig einungis þau hús sem búið er að meta að hafi skemmst eða eyðilagst með öllu. Því nýtast þær tryggingar ekki að svo stöddu fyrir eigendur lang flestra húseignanna í bænum, ýmist þar sem mat á þeim hefur ekki geta farið fram vegna aðstæðna eða vegna óvissu um afdrif þeirra vegna sprungna undir bænum eða mögulegs framhalds jarðhræringanna. Staðan er því sú á þessu stigi að NTÍ, eftir atvikum ásamt endurtryggjendum, mun á næstunni bæta nokkurn hluta af tjóni á húseignum íbúa Grindavíkur sem er sýnilegur og unnt er að meta með hefðbundinni skoðun.

Í lögum um NTÍ er ekki gert ráð fyrir möguleika á uppkaupum húsa. Það fyrirkomulag er hins vegar til staðar í lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Í samræmi við þau

lög hefur Ofanflóðasjóður, samkvæmt tillögum sveitarstjórna, í sumum tilvikum fjármagnað uppkaup á húsum sem ekki hafa þegar orðið fyrir tjóni þar sem þau hafa staðið á hættusvæði sem talið hefur verið óhæft til búsetu. Í kjölfar hamfara vegna ofanflóða hefur búseta á tilteknum svæðum oft verið bönnuð. Í þeim tilvikum liggur þá fyrir að eigendur húsnæðis geta ekki haft hefðbundin not af því til framtíðar, ýmist vegna þess að þau eru ónýt eða vegna stjórnvaldsfyrirmæla.

2.4 Staða og hagsmunir lánveitenda

Aðrir aðilar sem hafa mikla fjárhagslega hagsmuni af því hvernig íbúum bæjarfélagsins reiðir af í gegnum þessar hamfarir með tilliti til mögulegrar áframhaldandi búsetu þar og virði eigna þeirra eða tjónabóta eru einkum lánveitendur sem veitt hafa fasteignaveðlán til þeirra. Veðsetningarhlutfall fasteigna er að meðaltali í lægri kantinum í íbúðarhúsnæði í Grindavík þótt breytileikinn í því sé vissulega talsverður eins og víða annars staðar. Engu að síður nemur veðsetningin verulegri fjárhæð, eða sem nemur um 23 ma.kr. Bankar og lífeyrissjóðir hafa boðið Grindvíkingum að fresta greiðslum af íbúðalánum í allt að 6 mánuði. Bankarnir hafa einnig boðist til að fella niður vexti og verðbætur af allt að 50 m.kr. lánsfjárhæð í jafn marga mánuði, eða fram að gjalddaga í júní 2024. Í framhaldi af því hefur fjármála- og efnahagsráðherra gert samkomulag við 12 lífeyrissjóði sem felur í sér að ríkissjóður greiðir áfallna vexti og verðbætur af sjóðfélagalánum einstaklinga vegna fasteigna þeirra í Grindavík, sem nema allt að 50 m.kr., yfir sex mánaða tímabil frá desember sl. og fram í maí á yfirstandandi ári.

Þegar slík tímabundin úrræði gagnvart lántökum í Grindavík renna út á endanum má gera ráð fyrir að við taki hefðbundið ferli, annað hvort við að gera nýjan samning um greiðsluflæði eða að hefja innheimtuferli sem gæti leitt til þess að lánveitendur þyrftu að leysa til sín húseignir. Í ljósi hinna sérstöku aðstæðna á svæðinu leituðu stjórnvöld eftir aðkomu lánastofnana að sameiginlegri úrlausn á fjármögnun kaupa á íbúðarhúsum.

2.6. Tímabundnar stuðningsráðstafanir fyrir Grindvíkinga.

Frá því jarðhræringar við Grindavík tóku að ógna byggðinni og gera íbúunum ókleift að búa og starfa þar, a.m.k. um hríð, hafa stjórnvöld gripið til ýmissa stuðningsúrræða fyrir íbúana eftir því sem atburðunum hefur undið fram. Þær ráðstafanir hafa snúið annars vegar að því að reyna að draga úr eða varna tjóni fyrir íbúana og rekstraraðila og hins vegar að því að gera þeim betur kleift að mæta húsnæðiskostnaði við dvöl annars staðar og tekjufalli sem leiðir af því að atvinnurekstur í bænum hefur að mestu stöðvast. Hluti af starfsemi fyrirtækja hefur þó færst til annarra bæjarfélaga, einkum fiskveiðar og vinnsla, auk þess sem talsverður hluti erlendra starfsmanna hefur farið til síns heima. Auk sérstakra ráðstafana stjórnvalda fer fram stöðug vinna við vöktun og viðbragð á svæðinu af hálfu lögregluvalda og Almannavarna með aðkomu jarðvísindamanna á Veðurstofunni og í háskólasamfélaginu og víðar.

Með lögum sem sett voru á Alþingi um miðjan nóvember sl. voru stjórnvöldum veittar heimildir til tafarlausrar uppbyggingar á miklum varnargörðum til að verja orkuverið í Svartsengi og byggð og innviði í Grindavík. Þegar eldgosið varð 14. janúar voru varnargarðar í kringum Svartsengi nánast tilbúnir. Við Grindavík var búið að ýta upp hluta varnargarðsins í um hálfu hæð en annar hluti var langt kominn. Hraun sem rann norðan varnargarðsins lenti á honum og rann meðfram honum í stað þess að fara niður í bæinn. Virkni garðsins reyndist því vel og í samræmi við hraunhermilíkön almannavarna. Lítil sprunga sem opnaðist innan varnargarðsins gaus hins vegar upp litlum hraunstraumi sem náði inn í efstu byggð bæjarins. Fyrirhugað er að halda áfram styrkja og lengja varnargarðana við Grindavík og aðlaga hönnun

þeirra að breyttu landslagi. Þótt kostnaður við varnargarðana sé talinn í milljörðum króna og ekki sé hægt að hafa fullvissu fyrir því að þeir stöðvi hraunrennsli er ljóst að til mikils er að vinna í ljósi þeirra miklu verðmæta sem eru bundin í innviðum og byggðinni á svæðinu.

Þá hafa stjórnvöld skipulagt tiltekið fyrirkomulag sem ætlað er að lágmarka áhættu íbúa og rekstraraðila við að fara inn í bæinn til björgunar á verðmætum úr húseignum sínum s.s. innbú. Einnig er veitt aðstoð við flutninga og afnot af geymslurýmum í öruggri fjarlægð frá umbrotasvæðinu.

Ráðstafanir sem stjórnvöld hafa lögfest til að veita íbúum Grindavíkur tímabundinn fjárhagsstuðning snúa í fyrsta lagi að húsnæðismálum þeirra þar sem þeir hafa þurft að dveljast annars staðar á meðan ekki hefur verið heimilt að búa í bænum. Þannig hefur verið ákveðið að ríkissjóður leggi til fjármögnun til að gera leigufélögunum Bríeti og Bjargi kleift að kaupa allt að 260 íbúðir sem leigðar verða til Grindvíkinga. Einnig er til skoðunar að farið verði í uppbyggingu á einingarhúsum sem íbúunum standi til boða ef heppilegar lóðir og staðsetningar verða fyrir hendi. Til að styðja við þá sem hafa þurft að koma sér fyrir í leiguhúsnæði hafa verið veittar lagaheimildir til að greiða þeim leigustyrki upp að tilteknu hámarki miðað við fjölskyldustærð frá og með þeim tíma þegar bærinn var rýmdur í nóvember sl. og þar til loka júní í ár. Stjórnvöld komu á fót sérstöku leigutorg fyrir miðlun á íbúðum einkaaðila til íbúa Grindavíkur og hafa um 150 leigusamningar verið gerðir þar. Einnig hafa stjórnvöld gefið fyrirheit um að ríkið mun taka á sig greiðslu vaxta og verðbóta af húsnæðislánum lífeyrissjóða í Grindavík til að þeir lántakendur verði jafnsettir þeim sem fá slíka ívilnun vegna sinna fasteignaveðlana hjá bankastofnunum. Samhliða því hafa verið leidd í lög ákvæði um að sérstök eftirgjöf á vöxtum og verðbótum lána upp að tilteknu hámarki sem eru með veð í íbúðarhúsnæði í Grindavík frá því í nóvember á síðasta ári til loka apríl á yfirstandandi ári teljist ekki til skattskyldra tekna. Þá hefur verið lagt fram og samþykkt á Alþingi lagafrumvarp sem heimilar bæjarfélaginu að fella niður álagningu fasteignagjalda á húseigendur í heild eða hluta enda hafa þeir engin afnot af því til búsetu eða atvinnurekstrar um þessar mundir.

Til þess að verja afkomu fólks, sem ekki getur gegnt störfum sínum vegna náttúruhamfaranna sökum þess að starfsstöð þess er staðsett í sveitarfélaginu, hafa verið fest í lög ákvæði til að tryggja launagreiðslur til viðkomandi í samræmi við heildarlaun þeirra en þó upp að ákveðnu hámarki. Þeir styrkir eru ekki aðeins greiddir til atvinnurekenda heldur einnig til sjálfstætt starfandi einstaklinga og launþega sem hafa ekki fengið greidd laun vegna tekjufalls fyrirtækisins sem þeir starfa hjá. Með þessu fyrirkomulagi er jafnframt viðhaldið ráðningarsambandi atvinnurekenda og starfsmanna. Gert er ráð fyrir að þessi afkomustuðningur verði framlengdur til loka júnímánaðar.

Þá má nefna að stjórnvöld hafa staðið fyrir því að koma á samráðsvettvangi sem mun kanna þörf fyrir sálfélagslega þjónustu og áfallahjálp fyrir Grindvíkinga og skipuleggja aðgengi og úrræði í samstarfi við félagsþjónustu bæjaryfirvalda og almannavarnir.

Jafnframt hafa verið mótuð úrræði til að styðja við rekstraraðila sem voru starfandi í bæjarfélaginu. Þar má nefna úrræði sem heimilar launagreiðendum að fresta staðgreiðslu tekjuskatts, útsvars og tryggingagjalds í því skyni að milda áhrif náttúruhamfaranna á lausafjárstöðu þeirra. Einnig hefur verið lögfest heimild til þess að á árinu 2024 megi lækka eða fella niður fyrirframgreiðslu gjaldenda upp í tekjuskatt sem lagður er á á því ári vegna tekna ársins 2023 eða ákvarða aðra gjalddaga fyrirframgreiðslna en mælt er fyrir um í lögum um tekjuskatt. Að undanförunu hefur staðið yfir vinna við útfærslu á stuðningsaðgerð til fyrirtækja sem felst í styrkjum úr ríkissjóði til að styðja tímabundið við rekstraraðila í bænum sem hafa orðið fyrir verulegu tekjufalli vegna náttúruhamfaranna. Þar er áþekkt fyrirkomulag

sem var viðhaft í kórónuveirufaraldrinum haft til hliðsjónar, s.s. að tekjufall hafi verið umfram tiltekið lágmark og að hámark stuðnings fyrir hvern mánuð miðist við starfsmannafjölda minni fyrirtækja og þá einnig upp að ákveðinni fjárhæð fyrir hvert starf. Gengið er út frá því að frumvarpið um þennan rekstrarstuðning gagnast best minni rekstraraðilum og einyrkjum og að það gildi fyrir tímabilið nóvember 2023 til og með apríl 2024.

Samhliða þessum ráðstöfunum hafa verið veittar viðeigandi fjárheimildir í fjárukalögum 2023 sem og í fjárlögum 2024. Þar hefur óhjákvæmilega verið byggt á bráðabirgðamatí á kostnaði við úrræðin miðað við stöðuna á hverjum tíma sem mun þurfa að endurmeta eftir því sem henni vindur fram. Í fjárukalögum ársins 2023 voru veittar rúmlega 5 ma.kr. heimildir vegna umbrotanna við Grindavík vegna þriggja tilefna. Í fyrsta lagi voru 2,7 ma.kr. vegna byggingu varnargarðs við Svartsengi. Þær heimildir hafa einnig dugað fyrir fyrsta áfanga varnargarðs við Grindavík. Í öðru lagi voru veittar 2 ma.kr. vegna stuðnings við greiðslu launa á árinu 2023. Í þriðja lagi var 0,4 ma.kr. fjárheimild vegna húsaleigustyrkja til íbúanna á síðasta ári. Til viðbótar þessum heimildum í fjárukalögum voru millifærðir rúmlega 1,7 ma.kr. úr almennum varasjóði fjárlaganna vegna kostnaðar viðbragðsaðila á árinu 2023. Í fjárlögum ársins 2024, sem afgreidd voru áður en ástandið í Grindavík versnaði til muna með eldgosunum í desember og janúar, er gert sérstaklega ráð fyrir rúmlega 3 ma.kr. fjárheimild vegna þessara atburða. Þyngst vega áframhaldandi launagreiðslur og húsnaðisstuðningur til íbúa bæjarfélagsins.

Þá hefur nú verið lagt fram og samþykkt sérstakt fjárukalagafrumvarp fyrir árið 2024 þar sem lagðar eru til auknar fjárheimildir vegna framlengingar á stuðningi til greiðslu launa út júní, 4,8 ma.kr., og framlengingar og hækkunar á húsaleigustyrkjum út júní, um 1,7 ma.kr., auk kostnaðar við greiðslu á vöxtum og verðbótum vegna lífeyrissjóðslána í sex mánuði, 140 m.kr. Þá er á þessu stigi áætlað að fjárheimild vegna frumvarps um rekstrarstuðning til fyrirtækja gæti þurft að nema um 1,6 ma.kr. fyrir sex mánaða tímabil en talsverð óvissa er um forsendur þeirrar áætlunar. Samanlagt nema þessar fjárheimildir viðkomandi málaflökka fyrir árið 2024 því um 8,2 ma.kr. til viðbótar þeim liðlega 3 ma.kr. sem þegar hefur verið gert ráð fyrir í fjárlögum ársins. Í samræmi við hlutverk almenns varasjóðs fjárlaga er gert ráð fyrir því í fjárukalögum að fjármagna öll úrræðin úr honum með því móti að fjárheimild hans lækki um sömu fjárhæð. Nettófjárheimildir hækka því ekki frá því sem ákveðið var í fjárlögum þótt þessi nýju og ófyrirséðu útgjöld falli til.

2.7. Samantekt

Framangreindir atburðir og aðstæður bera með sér að mikil óvissa er um hvað framtíðin ber í skauti sér varðandi hættuástand og búsetuskilyrði í Grindavík í kjölfar jarðskjálftanna og eldsumbrotanna á svæðinu undanfarna mánuði.

Staðan sem stjórnvöld standa frammi fyrir um þessar mundir er því sú að í kjölfar atburðanna aðfaranótt 14. janúar 2024, þegar eldgos braust upp í næsta nágrenni Grindavíkur og innan varnargarða, hefur öll dvöl og starfsemi í bænum verið bönnuð tímabundið. Öllum íbúum Grindavíkur hefur verið gert að rýma hús sín og yfirgefa bæinn. Annað eldgos hefur þegar brotist fram á þessu svæði og stendur enn yfir við birtingu þessa frumvarps en núverandi staðsetning þess ógnar þó ekki byggðinni. Óvíst er hver framvindan verður á jarðhræringunum á svæðinu og ekki liggur fyrir hvort eða hvenær rýmingu verður aflétt í Grindavík. Sú staða er því uppi að Grindvíkingar munu fyrirsjáanlega ekki geta dvalið á heimilum sínum í ótilgreindan tíma sem horfur eru á að verði talinn í árum fremur en í mánuðum. Stór hluti íbúanna dvelur nú til bráðabirgða í húsnaði sem í mörgum tilvikum er óviðunandi sökum þrengsla, er ætlað til annarra nota t.d. sumarhús eða stendur þeim ekki til boða til lengri tíma.

Heildstætt mat á viðbótartjóninu sem hlaust í janúar og mögulega einnig núna í febrúar hefur ekki farið fram og ekki liggur fyrir hvenær NTÍ muni geta hafið tjónaskoðun á húsum og innviðum að nýju þar sem aðgengi að bænum er takmarkað. Ekki liggur heldur fyrir hvenær forsendur verða til þess að hefja vinnu við framtíðar hættumat fyrir svæðið. Jarðvísindamenn telja líkur á að samskonar atburðarrás með kvikuhlaupi, gliðnun og eldgosi við eða í Grindavík gæti endurtekið sig næstu mánuði og jafnvel næstu árin, enda er það eðli slíkra jarðhræringa að þær spanna vanalega löng tímabil. Með öðrum orðum er þessi yfirstandandi jarðfræðilega atburðarrás með þeim hætti að ekki eru góðar horfur á því að Grindavíkurbær verði öruggur staður til búsetu á næstu árum.

Megin tilefni frumvarpsins er þannig að koma til móts við vanda þeirra einstaklinga sem eru eigendur íbúðarhúsa innan bæjarmarkanna, sem ekki hafa verið metin ónýt að svo stöddu en mikil óvissa er um. Með aðgerðinni tekur ríkissjóður á sig áhættuna af eignarhaldinu á íbúðarhúsnæðinu. Sú ráðstöfun miðar að því að íbúarnir þurfi ekki lengur að búa við algera óvissu um áhættuna af því að eiga slíkar fasteignir í bæjarfélaginu og fyrirsjáanlegum fjárhagsþrengingum sem af því leiða. Grindvíkingar verði þannig jafnsettir að þessu leyti eins og kostur er eftir svo afdrifaríkar afleiðingar á hagi þeirra af völdum yfirstandandi náttúruhamfara. Þannig verði öllum íbúum bæjarfélagsins gert kleift að nýta eigið fé sem nú er bundið í fasteignum þeirra og finna sér búsetu þar sem þeir kjósa að dvelja, a.m.k. næstu árin, og að taka aðrar ákvarðanir á eigin forsendum um næstu skref í þeirra lífi. Með slíkri úrlausn mála til frambúðar geta þeir tekið aftur til við að byggja upp sitt líf og starf. Það mun verða til hagsbóta fyrir allt samfélagið enda er bærinn þekktur fyrir að hafa verið uppspretta mikillar verðmætasköpunar. Þar með mun einnig draga úr þörf fyrir aðrar mikilvægar stuðningsaðgerðir fyrir íbúana og fyrirtæki þeirra sem gripið hefur verið til fyrst um sinn en eru eðli málsins samkvæmt einungis tímabundnar ráðstafanir.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Inngangur.

Samkvæmt frumvarpinu er ráðherra sem fer með eignir ríkisins, þ.e. fjármála- og efnahagsráðherra, skylt að stofna félag sem fær það hlutverk að ganga til samninga um kaup á íbúðarhúsnæði í eigu einstaklinga sem falla undir gildissvið laganna óski þeir eftir því. Mælt er fyrir um fyrirkomulag og skilyrði kaupanna, fjárhæðir greiðslna, umsýslu ríkisins á eignum sem keyptar eru af íbúum Grindavíkur og fjármögnun kaupanna.

3.2 Samantekt á meginefni.

Með frumvarpinu er kveðið á um að stofnað verði sérstakt eignaumsýslufélag sem hafi það verkefni að losa þá íbúa Grindavíkur sem frumvarpið tekur til undan þeirri áhættu sem fylgir eignarhaldi íbúðarhúsnæðis í Grindavík. Þeim gefist jafnframt kostur á að afsala til félagsins veðskuldum sem hvíla á húsnæðinu og veittar eru af eftirlitsskyldum aðilum vegna fjármögnunar á því. Þannig er almennt gert ráð fyrir því að þeim eigendum íbúðarhúsnæðis, sem fellur undir gildissvið frumvarpsins, gefist kostur á að fá leyst út eigið fé sitt í íbúðareigninni miðað við þau viðmið sem tilgreind eru í 3. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir því að öll áhætta tengd eignarhaldi viðkomandi fasteignar færist til eignaumsýslufélagsins og þannig endanlega á ríkissjóð og eigendur veðskulda á þeim íbúðum sem keyptar verða á grundvelli heimilda frumvarpsins. Hið sama gildir um allar mögulegar tjónabætur vegna eignanna, þ.m.t. úr náttúruhamfaratryggingum.

Fjármagnsskipan félagsins er með þeim hætti að eigið fé þess verður nánast alfarið í eigu ríkissjóðs. Félagið nýtur þó ekki ríkisábyrgðar. Það verður einnig fjármagnað með sambankaláni, en að því hafa bæði lánveitendur á svæðinu og ríkissjóður aðkomu. Það felur í sér að allar tekjur félagsins, sem stafa af mögulegum tjónabótum frá Náttúrutryggingu Íslands eða mögulegum eignasölum, koma fyrst, eftir greiðslu rekstrarkostnaðar, til niðurgreiðslu á sambankaláninu, þar sem ríkissjóður er með hlutdeild. Tekjur félagsins fara því bæði til lánveitenda íbúðalána í Grindavík og ríkissjóðs eftir hlutdeild aðila í sambankaláninu. Það sem eftir stendur þegar félagið er gert upp fer til ríkissjóðs sem eiganda félagsins.

Í 2. gr. frumvarpsins er ráðherra heimilað að semja við lánveitendur þeirra fasteignalána sem hvíla á eignunum um nánara fyrirkomulag við uppgjör veðskulda. Gert er ráð fyrir því að ráðherra semji við lánveitendur um fyrirkomulag sem í felst að þeir aflétti þeim veðskuldum sem hvíla á einstökum íbúðareignum sem keyptar eru á grundvelli frumvarpsins. Á móti eignist þeir langtímalán til eignaumsýslufélagsins. Sú útfærsla sem er til skoðunar og gengið er út frá miðar að því að ef eignir félagsins, þ.e. þær íbúðir sem keyptar verða á grundvelli frumvarpsins, verða seldar muni söluverðmæti verða ráðstafað samkvæmt tilgreindri röð. Fyrst renni það í að greiða rekstrarkostnað félagsins. Söluverðmæti umfram það renni til langtímalánveitenda félagsins, annars vegar veitenda fasteignalána og hins vegar ríkissjóðs. Söluverðmæti umfram langtímalán renni beint til ríkissjóðs sem endanlegs eiganda félagsins.

3.3 Stjórnsýsluleg staða félags.

Pau eigendaskipti sem geta farið fram á grundvelli laganna munu verða valkvæð af hálfu einstaklinga. Eigendaskiptin munu þannig bjóðast þeim Grindvíkingum sem uppfylla hlutlæg skilyrði laganna og kjósa að selja ríkinu sína eign. Það er þannig ekki háð sérstöku mati af hálfu eignaumsýslufélagsins hvort samningur verður gerður.

Á hinn bóginn gerir frumvarpið ráð fyrir að tiltekna ákvarðanir kunni að vera teknar af hálfu félagsins varðandi greiðslufjárhæðir, sem talist geta ákvarðanir um rétt og skyldu þeirra sem óskað hafa eftir samningi á grundvelli laganna. Því þykir rétt að ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gildi um slíkar ákvarðanir, þ. á m. að því varðar undirbúning og málsmeðferð.

Gert er ráð fyrir að unnt verði að kanna þau skilyrði sem lögin kveða á um og jafnframt uppfylla þær skyldur sem stjórnsýslulögin fela í sér í þeim ferlum sem hannaðir verða til að hrinda kaupunum í framkvæmd. Þannig verði til að mynda unnt að gæta að rannsóknarreglu og andmælarétti með því að kallað verður eftir upplýsingum úr fyrirliggjandi gagnagrunnum og veita seljendum kost á að koma að athugasemdum, nálgast skýringar og útreikninga og koma á framfæri leiðréttingum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta kveður á um valkvæða aðgerð sem býðst öllum einstaklingum sem eru eigendur íbúðarhúsnæðis í Grindavík til eigin nota. Um er að ræða ívilnandi ráðstöfun í þeirra garð. Þá er valkvætt fyrir lánveitendur að semja við ráðherra eða eignaumsýslufélag samkvæmt frumvarpinu um úrlausn og uppgjör á skuldum vegna kaupa á veðsettu húsnæði. Hvað samræmi við stjórnarskrá varðar koma einkum til álita stjórnarskrárvarin eignarréttindi og jafnræði. Ekki er talið að ákvæði frumvarpsins stangist á við ákvæði stjórnarskrár um þau atriði. Að öðru leyti þykir frumvarpið ekki fela í sér álitaeefni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

5. Samráð.

Við samningu frumvarpsins hefur ráðuneytið átt samvinnu við samráðsnefnd með fulltrúum allra flokka á Alþingi.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 9. febrúar 2024.

6. Mat á áhrifum.

Á þessum tímapunkti er erfitt að aðgreina það hver endanleg áhrif verða af annars vegar frumvarpinu og hins vegar bótagreiðslum vegna þeirra náttúruhamfaratrygginga sem ná til húsnæðis í Grindavík, hvort heldur á einstaklinga eða hagkerfið í heild. Ef jarðhræringar valda frekari skemmdum á húsnæði í bænum, sem bætt verður með náttúruhamfaratryggingum, verða áhrif frumvarpsins ein og sér þeim mun minni, enda munu greiðslur þá renna til eigenda þess húsnæðis sem um ræðir óháð þessu frumvarpi. Eðli máls samkvæmt verður þetta ekki ljóst fyrr en fram líða stundir.

6.1 Áhrif á einstaklinga

Frumvarpið hefur einkum áhrif á þá einstaklinga, og fjölskyldur þeirra, sem eiga íbúðir í Grindavík þar sem þeir eiga jafnframt lögheimili. Í Grindavíkurbæ bjuggu 3.669 manns þann 1. janúar 2023. Nánast allir íbúar sveitarfélagsins hafa haft búsetu innan þéttbýlismarka þess, þ.e. á því svæði sem frumvarpið nær til.

Samkvæmt fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar voru í lok janúar 2024 skráðar um 1.150 fullbúnar íbúðir í Grindavík og um 90 ófullbúnar íbúðir. Talið er að frumvarpið nái til um 900 íbúða, þar af um 880 íbúða í eigu einstaklinga sem jafnframt áttu lögheimili þar 9. nóvember 2023, áður en tekið er tillit til íbúða sem hafa orðið fyrir alþjóni og falla þannig utan gildissviðs frumvarpsins. Fjöldi þeirra er háður framvindu jarðhræringanna og mati NTÍ sem enn stendur yfir. Í upphafi febrúar lá fyrir að um 50 íbúðir í Grindavík hefðu eyðilagst að því marki að þær væru óviðgerðarhæfar að mati Náttúruhamfaratryggingar Íslands. Að svo búnu máli er því talið að frumvarpið nái til mest um 850 íbúða.

Húsnæði er stærsti einstaki útgjaldaliður íslenskra heimila og aðgengi að húsnæði má teljast ein af mikilvægustu forsendum velferðar einstaklinga. Þá er húsnæði jafnframt stærsta einstaka eign flestra heimila, í það minnsta séu lífeyrisréttindi ekki meðtalin. Í upphafi árs 2023 var eigið fé í húsnæði um 88% af heildareiginfé hefðbundinnar fjölskyldu í Grindavík (þ.e. að miðgildi) samkvæmt álagningarskrá Skattsins. Frumvarpið varðar því verulega hagsmuni þeirra einstaklinga sem falla undir gildissvið þess, jafnvel í þeim mæli að tala megi um grundvallarhagsmuni.

Tjón einstaklinga sem eiga íbúðarhúsnæði í Grindavík, sem ekki fæst bætt samkvæmt skilmálum náttúruhamfaratrygginga, felst ekki síst í því að markaðsvirði eigna þeirra er nú að öllum líkindum mun lægra en fyrir jarðhræringarnar sem orðið hafa frá því í nóvember 2023, enda er það háð mikilli óvissu hvort hægt verði að búa og stunda atvinnustarfsemi í bænum til framtíðar. Fasteignamat fullbúinna íbúða í Grindavík í eigu einstaklinga með lögheimili í íbúðinni er að meðaltali 67 m.kr. fyrir árið 2024. Brunabótamat þessara íbúða er 74 m.kr. að meðaltali. Fullyrða má að bæði fasteignamat og brunabótamat sé mun herra en núverandi markaðsverð íbúða í Grindavík í ljósi þeirrar stöðu sem upp er komin í bænum. Því til rökstuðnings má meðal annars benda á að samkvæmt gögnum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem ná fram eftir janúarmánuði 2024 hafði þá aðeins einn kaupsamningur um íbúðarhúsnæði í Grindavík verið gerður frá 10. nóvember 2023. Fyrir þann tíma voru að jafnaði gerðir um 5-7 kaupsamningar með íbúðir í bænum í hverjum mánuði. Staðhæfa má, í ljósi aðstæðna, að þetta sé frekar vegna nær algjörs samdráttar í eftirspurn eftir húsnæði í bænum en skorts á seljendum húsnæðis þar.

Líklegt er að raunverðmæti margra íbúða í Grindavík, þ.e. það verð sem byðist á markaði án frekari aðgerða stjórnvalda, sé nú lægra en eftirstöðvar áhvílandi skulda. Í því samhengi má nefna að um 60% af íbúðum í Grindavík eru með hærri áhvílandi fasteignalán en sem nemur 30% af fasteignamatí. Þá er að óbreyttu mikil óvissa um þróun markaðsverðs íbúða í Grindavík. Ekki er þó útilokað að búseta þar verði möguleg á ný og að húsnæðismarkaður í bænum færist í eðlilegra horf en það er háð framvindu jarðhræringanna.

Almennt viðmið 3. gr. frumvarpsins um greiðslu félagsins fyrir kaup á íbúðarhúsnæði, þ.e. 95% af brunabótamati, er að meðaltali um 70 m.kr. í tilfelli fullbúinna íbúða í Grindavík í eigu einstaklinga þar sem eigandi á jafnframt lögheimili. Að frádregnum eftirstöðvum skulda má áætla að um 45 m.kr. fáiast að meðaltali fyrir hverja íbúð miðað við þetta viðmið. Þótt óvissa ríki um núverandi markaðsvirði íbúða í Grindavík má fullyrða með mikilli vissu að þær greiðslur sem bjóðast samkvæmt frumvarpinu séu í allflestum tilfellum mun hærri en einkaaðilar myndu almennt bjóða nú, við aðstæður mikillar óvissu.

Áhrif ráðstöfunarinnar á einstaklinga sem falla undir gildissvið frumvarpsins og kjósa að selja ríkissjóði umræddar eignir einskorðast ekki við þau beinu og jákvæðu fjárhagslegu áhrif sem leiða af sölu eignanna á því verði sem um ræðir. Ráðstöfunin losar þá undan þeirri óvissu sem nú umlykur búsetuskilyrði þeirra til framtíðar. Hún losar eigendur eignanna einnig undan því óhagræði sem fylgir eignarhaldi á húsnæði sem ekki er hægt að nýta. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að fyrri eigendur geti fengið forgangsrétt að eignunum óski þeir eftir því. Öllu framangreindu fylgja verðmæti, þótt ekki hafi verið gerð tilraun til að meta þau til fjár. Frumvarpið er þannig verulega ívilnandi fyrir eigendur þeirra íbúða sem falla undir gildissvið þess.

Samkvæmt könnun meðal íbúa í Grindavík sem framkvæmd var fyrir stjórnvöld um miðjan janúar, þ.e. á tímabili þar sem rýming var yfirstandandi í Grindavík og íbúar höfðu aðsetur annars staðar, höfðu aðeins 8% svarenda þá aðsetur í eigin húsnæði utan Grindavíkur. 55% svarenda sögðust búa við óviðundandi húsnæði og 60% gátu aðeins búið við núverandi aðstæður í 6 mánuði eða skemur. Síðan könnunin var framkvæmd hafa stjórnvöld stutt við kaup á fleiri leiguíbúðum ætluðum íbúum Grindavíkur. Niðurstöðurnar styðja engu að síður þá kenningu að flestir viðtakendur þeirra greiðslna sem bjóðast samkvæmt frumvarpinu muni einkum nýta þær til þess að festa kaup á íbúð til eigin nota utan Grindavíkur.

Þær fjárhæðir sem einstaklingum sem falla undir gildissvið frumvarpsins gefst kostur á með frumvarpinu eru almennt vel nægjanlegar sem eiginfjárframlag vegna kaupa á íbúð annars staðar á landinu. Meðalfermetraverð sérbylis í Grindavík var svipað og annars staðar á landsbyggðinni árið 2023. Meðalstærð íbúða í Grindavík í eigu einstaklinga er 158 fermetrar og meðalverð 140-170 fermetra íbúða á landsvísu var 86 m.kr. í október-desember 2023. Þannig dugar um 45 m.kr. eiginfjárframlag, eða sem samsvarar þeirri meðalgreiðslu sem býðst fyrir fullbúnar íbúðir í beinni eigu einstaklinga að frádregnum eftirstöðvum skulda samkvæmt frumvarpinu, fyrir meðalíbúð af svipaðri stærð og íbúðir í Grindavík eru jafnan miðað við tæplega 50% veðsetningu á nýju íbúðaláni. Til samanburðar er meðalveðsetningarhlutfall nýrra fasteignalána til neytenda nú um 57%.

Áhrif frumvarpsins eru að þessu leyti misjöfn á einstaklinga eftir eiginfjárstöðu þeirra í íbúðum í Grindavík fyrir jarðhræringarnar. Það eigið fé sem fólk hafði eignast í íbúðum sínum ræðst m.a. af upprunalegu kaupverði eignarinnar, upprunalegu veðsetningarhlutfalli og niðurgreiðslu lána. Möguleikar einstaklinga á öllum þessum sviðum eru nátengdir almennri fjárhagsstöðu þeirra; markmið frumvarpsins er ekki að jafnsetja einstaklinga að þessu leyti. Telja má, m.a. með hliðsjón af ofangreindum upplýsingum, að tilgreind greiðsluviðmið í frumvarpinu séu vel nægjanleg til þess að einstaklingar geti almennt keypt íbúð til eigin nota

eða búseturétt á íbúð sem er í megindráttum af sambærilegum gæðum og sú íbúð eða sá búseturéttur sem þeir eiga nú í Grindavík að teknu tilliti til markaðsaðstæðna og hámarksveðsetningarhlutfalla lánveitenda. Áhrif á húsnæðisverð, sem fjallað er um í kafla 6.5 greinargerðarinnar, hafa ekki teljandi áhrif á það mat.

Frumvarpið gæti leitt til þess að færri búi í Grindavík en ella, að minnsta kosti um einhvern tíma, þ.e. ef búseta þar reynist yfir höfuð möguleg að einhverjum tíma liðnum. Frumvarpið kann þannig að hafa áhrif á aðra íbúa Grindavíkur en þá sem nýta sér heimildir þess. Upp að því marki sem efnahagsstærðir breytast vegna frumvarpsins kann það að hafa misjöfn áhrif eftir samfélagshópum. Ef íbúðaverð hækkar vegna frumvarpsins hefur það til að mynda jákvæð áhrif á hag íbúðaeigenda en kann að gera fyrstu íbúðakaup erfiðari en ella um eitthvert skeið. Eins og fjallað er um í kafla 6.5 eru vænt áhrif í þessa veru þó ekki veruleg og erfitt að greina áhrif frumvarpsins á íbúðamarkað frá áhrifum jarðhræringanna sjálfra.

6.2 Áhrif á fjármálakerfið

Með frumvarpinu er ráðherra heimilað að semja við lánveitendur fasteignalána í Grindavík um uppgjör á áhvílandi skuldum vegna kaupa á eignum. Umbreyting fasteignalána í langtímalán til eignamsýslufélags, eins og gert er ráð fyrir með frumvarpinu, kann að fela í sér umbreytingu á eðli og áhættu þeirra tilteknu eigna sem um ræðir, en um er að ræða samkomulagsatriði milli stjórnvalda og lánveitenda. Áhvílandi fasteignalán vegna íbúða í Grindavík, sem veitt eru á grundvelli laga um fasteignalán til neytenda, nema alls um 23 mö. kr. eða innan við 0,2% af heildareignum fjármálakerfisins.

Landsbankinn er stærsti lánveitandinn á svæðinu með um 12 ma.kr. í íbúðalánum. Íbúðalán lífeyrissjóðanna í Grindavík nema u.þ.b. 3 mö.kr. og afgangurinn, þ.e. um 7 ma.kr. skiptist á aðra banka og ÍL-sjóð. Landsbankinn hefur metið þörf á virðisrýrnun vegna náttúruhamfaranna. Í ársreikningi bankans kemur fram að 1,8 ma.kr. hafi verið færðar í virðisrýrnunarsjóð í árslok 2023, eða sem nemur tæplega 0,1% af heildareignum bankans.

Þau áhrif sem jarðhræringarnar hafa á verðmæti íbúða í Grindavík hafa því takmörkuð áhrif á fjármálakerfið í heild og það á því einnig við um þá umbreytingu á lánaskilmálum og áhættu sem kann að leiða af frumvarpinu og samkomulagi sem gert er á grundvelli þess. Ekki er heldur talið að frumvarpið hafi teljandi áhrif á einstök fjármálafyrirtæki.

6.3 Áhrif á stjórnsýslu

Framkvæmd þeirra íbúðarkaupna sem frumvarpið fjallar um verður verkefni félags í eigu ríkisins sem stofnað verður um það fasteignasafn sem til verður. Verkefni félagsins verða kaupin á því íbúðarhúsnæði sem íbúar í Grindavík kjósa að selja og í kjölfarið umsýsla og rekstur eignasafnsins. Undirbúningur að stofnun félagsins og þess hugbúnaðarviðmóts sem notað verður við íbúðarkaupin verður í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Áformað er að útbúa starfrænt umsóknarviðmót vegna kaupanna og leitast verður við að hafa ferlið eins stafrænt og kostur er, t.a.m. með rafrænum undirritunum á samninga og rafrænum þinglýsingum, en fyrirsjáanlega mun framkvæmdin að einhverju leyti þurfa að fara fram handvirkt. Stafrænt Ísland mun aðstoða við uppsetningu viðmótsins og nauðsynlegar tengingar milli stofnana og kerfa. Frummat á kostnaði við framkvæmdina er um 20-30 m.kr. Vilji seljendur íbúðarhúsnæðis ekki una ákvörðun félagsins, s.s. ef félagið hafnar því að umsókn um sölu falli innan gildissviðs laganna, verður hægt að kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndar náttúruhamfaratryggingar. Sú nefnd er starfandi og er skipuð á grundvelli laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Fá mál hafa borist til nefndarinnar á undanförunum árum. Áhrifin á nefndina munu ráðast af fjölda kærumála en gert er ráð fyrir að þau áhrif verði

ekki veruleg og málin ekki af þeim toga að þau krefjist mannauðs sem nefndin býr ekki yfir nú þegar.

6.4 Áhrif á ríkissjóð

Brunabótamat þeirra íbúða sem eru taldar falla undir frumvarpið nemur alls um 65 mö.kr. að meðtöldum íbúðum sem NTÍ metur að hafi eyðilagst algjörlega en endanlegur fjöldi þeirra er óviss eins og fjallað er um að framan. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkissjóður, í gegnum eignauskýslufélag sem ekki nýtur ríkisábyrgðar, bjóðist til að greiða allt að 95% af brunabótamati fyrir þessar fasteignir. Nú þegar er fyrir séð að tjónabætur frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands vegna íbúða sem hafa eyðilagst algjörlega muni nema minnst um 3 ma.kr. og telst það líklega að mestu leyti til frádráttar hvað varðar kostnað við þetta frumvarp.

Heildarkostnaður við þau kaup sem eru heimiluð með frumvarpinu nemur allt að 61 ma.kr. miðað við fyrirliggjandi upplýsingar. Sú fjárhæð miðar við að allir einstaklingar sem falla undir gildissvið frumvarpsins nýti sér heimildir þess og að ekki séu fleiri íbúðir metnar óviðgerðarhæfar. Óvissa um þessa tvo þætti veldur því að kostnaður við kaup samkvæmt frumvarpinu verður líklega minni en þetta. Áhvílandi fasteignalán nema sem fyrr segir um 23 mö.kr., en þeim verður breytt í sambankalán til eignarhaldsfélagsins. Eftir standa þá allt að 38 ma.kr., eða um 0,9% af VLF, sem falla með beinum eða óbeinum hætti á ríkissjóð.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að fjármagna megi kaupin með fjárframlagi frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir því að heimilt sé að semja við lánveitendur, sem eiga veð í íbúðarhúsnæði sem fellur undir gildissvið frumvarpsins, um úrlausn og uppgjör áhvílandi veðlána. Að auki verði lánveitendum heimilt að taka ákvörðun um afskriftir lána sem hvíla á umræddu íbúðarhúsnæði og annars konar eftirgjöf eða skilmálabreytingar. Heildarkostnaður við kaup samkvæmt frumvarpinu, þ.e. allt að 61 ma.kr., dreifist því í reynd á ríkissjóð, lánveitendur og Náttúruhamfaratryggingu Íslands, bæði í gegnum tjónabætur og möguleg fjárframlög. Eðli málsins samkvæmt lækka bein áhrif á útgjöld ríkissjóðs eftir því sem tjónabætur og möguleg fjárframlög frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands eru hærri.

Eignasafn Náttúruhamfaratryggingar Íslands, án endurtrygginga, nam tæplega 60 mö.kr. fyrir jarðhræringarnar í Grindavík. Mögulegt fjárframlag frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands hefur óneitanlega áhrif á viðnámsþrótt sjóðsins gagnvart frekari áföllum. Að svo miklu leyti sem skynsamlegt er talið að byggja sjóðinn upp að nýju, komi til fjárframlags frá honum, þá má líta á fjárframlög frá sjóðnum sem ígildi fjárframlaga úr ríkissjóði.

6.5 Áhrif á húsnæðisverð, vexti, verðbólgu o.fl.

Við mat á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins er vert að hafa í huga að viðbrögð við jarðhræringunum hafa nú þegar haft sjálfstæð efnahagsleg áhrif. Þar vega neikvæð áhrif á ferðaþjónustu líklega þyngst, enn sem komið er, og áhrif jarðhræringanna á þjóðarbúskapinn til þessa eru líklega lítillaga neikvæð. Ætla má að eftirspurn eftir húsnæði annars staðar á landinu hafi þegar aukist. Almenn er það til þess fallið að hækka húsnæðisverð.

Frumvarpið felur í sér verulega tilfærslu verðmæta úr opinberum sjóðum til eigenda þess húsnæðis sem það nær til. Í þessu felst að aðhaldsstig opinberra fjármála verður slakara en ella. Í stað þess að hafa áhrif til lækkunar verðbólgu og vaxta, líkt og gert var ráð fyrir í samþykktum fjárlögum 2024, verða áhrif ríkisfjármálanna á þessar stærðir allt að því hlutlaus á árinu 2024 nema ráðstöfunin verði fjármögnuð með hækkun skatta eða lækkun útgjalda, líkt og nánar er fjallað um hér að neðan. Áhrifa þeirra tilfærslna sem frumvarpið leiðir til mun

fyrst og fremst gæta á húsnæðismarkaði og er frumvarpið líklega til þess fallið að hækka húsnæðisverð á landsvísu. Þau áhrif leggjast við þá hækkun sem ætla má að leiði af áhrifum jarðhræringanna til þessa sem og áhrifum af greiddum bótum náttúruhamfaratrygginga.

Að óbreyttu, þ.e. ef frumvarpið verður ekki að lögum, má búast við því að það fjárhagslega tjón sem eigendur húsnæðis í Grindavík og íbúar þar hafa orðið fyrir muni minnka eftirspurn þess m.a. eftir húsnæði. Með þeirri ráðstöfun sem felst í frumvarpinu er fjárhagslegt tjón þeirra bætt um allt að 38 ma. kr., þ.e. áætlaðar greiðslur umfram áhvílandi skuldir. Þetta jafngildir hátt í 0,5% af heildareiginfé einstaklinga á Íslandi.

Þessi tilfærsla fjármuna sem leiðir af frumvarpinu og tjónabótum Náttúruhamfaratryggingar Íslands og sú staðreynd að húsnæði í Grindavík er ónothæft til lengri eða skemmri tíma er allt til þess fallið að auka eftirspurn eftir húsnæði annars staðar á landinu og hækka húsnæðisverð þar. Rannsóknir gefa vísbendingu um að ef heildareftirspurn eftir húsnæði á Íslandi, þ.e. samanlagt í og utan Grindavíkur, breytist ekki vegna atburðanna í Grindavík, að teknu tilliti til áhrifa frumvarpsins, geti húsnæðisverð utan Grindavíkur orðið 1-3% hærra til millilangs tíma lítið en ef jarðhræringarnar hefðu ekki orðið. Það skal áréttað að aðeins hluti þessara áhrifa er vegna frumvarpsins eins saman. Hér er ekki tekið tillits til mögulegs viðbragðs peningastefnu og jafnframt ekki gert ráð fyrir neinum brottflutningum eða minni aðflutningi fólks til landsins vegna atburðanna; ef sú er raunin eru áhrifin minni en ella. Líklega koma áhrif á húsnæðismarkað fram á nokkrum misserum en ætla má að hluti þeirra sé þegar kominn fram.

Hækkun húsnæðisverðs er til þess fallin að auka einkaneyslu og valda lítillaga hærri verðbólgu og vöxtum en ella. Þannig verka þjóðhagsleg áhrif frumvarpsins í gagnstæða átt við þjóðhagsleg áhrif jarðhræringanna hingað til. Áhrifin eru þó ekki af þeirri stærðargráðu að þau breyti stöðu hagsveiflunnar á Íslandi að neinu ráði. Þau eru aukinheldur ekki af þeirri stærðargráðu að þau stefni yfirstandandi lækkun verðbólgu í tvísýnu. Ætla má að efnahagsleg áhrif frumvarpsins séu mjög svipuð hvort sem kaup íbúða eru fjármögnuð úr ríkissjóði eða Náttúruhamfaratryggingu Íslands.

Verði frumvarpið að lögum verður aðhald ríkisfjármálanna 2024 minna en áður var ráðgert. Aðhaldsstig ríkisfjármálanna mun ekki lengur vinna gegn hækkun verðbólgu og vaxta á árinu nái frumvarpið fram að ganga, en umfang ráðstöfunarinnar er þó ekki slíkt að aðhaldsstigið snúist í slaka og ríkissjóður beinlínis ýti undir verðbólgu. Miðað við þá útfærslu ráðstöfunarinnar sem lagt er upp með í frumvarpinu verður aðhald ríkisfjármála u.þ.b. 38 mö.kr. (0,9% af VLF) minna verði frumvarpið að lögum en gert var ráð fyrir samkvæmt fjárlögum ársins 2024. Bein eftirspurnaráhrif ríkisfjármálastefnunnar eru með öðrum orðum um 38 mö.kr. meiri en fjárlög gerðu ráð fyrir ef frumvarpið nær fram að ganga. Hér er gert ráð fyrir því að allir sem eiga vöð á nýti úrræðið og að engin tjón verði umfram þau sem þegar hafa verið metin. Með fyrirvara um þá óvissu sem umlykur sumar af þeim fjárhæðum sem fjallað er um að framan er því um alger efri mörk á útgjöld- og eftirspurnaráhrifum ráðstöfunarinnar að ræða.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um markmið og gildissvið frumvarpsins. Tilfnið er hið fordæmalausa óvissuástand sem nú ríkir í Grindavík en markmiðið er að verja fjárhag og velferð íbúa bæjarins með því að gefa einstaklingum kost á að selja sitt íbúðarhúsnæði á fyrirfram skilgreindum kjörum til félags í eigu ríkisins. Með því móti færast áhættan af eignarhaldinu frá íbúum til ríkissjóðs.

Frumvarpið tekur til íbúðarhúsnæðis sem stendur innan þéttbýlismarkna Grindavíkurbæjar samkvæmt gildandi aðalskipulagi fyrir bæinn. Lögin gilda því um fasteignir sem eru ætlaðar fólki til dvalar á skilgreindu íbúðarsvæði, auk eðlilegs fylgifyrjar eignarinnar. Kaupin taka til fasteignarinnar í heild enda þótt viðmiðunarverð við kaupin taki mið af brunabótamati. Undir gildissviðið fellur eingöngu íbúðarhúsnæði í eigu einstaklinga og það felur í sér að það nær ekki til húsnæðis sem skráð er íbúðarhúsnæði, en er í eigu lögaðila. Seljandi þarf jafnframt að vera þinglýstur eigandi fasteignarinnar og hafa skráð lögheimili í henni, þ.e. hafa þar fasta búsetu, sbr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018. Frá skilyrði um lögheimili í eigninni er heimilt að víkja ef persónulegar aðstæður s.s. nám, vinna eða annað skýrir skráningu á lögheimili annars staðar tímabundið.

Frumvarpið nær einnig til íbúðarhúsnæðis sem er í smíðum og hefur verið váttryggt með brunatryggingu enda sé það innan fyrrnefndra þéttbýlismarkna og í þinglýstri eigu einstaklinga.

Gert er ráð fyrir að framkvæmd laganna verði verkefni fjármála- og efnahagsráðherra. Um framkvæmd þeirra er fjallað í 2.-8. gr. laganna og skýringum við þær greinar.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu ríkisins til kaupa á íbúðarhúsnæði sem fellur undir gildissvið frumvarpsins. Ef ósk berst þar um virkjast almenn skylda hjá ríkinu til að ganga frá kaupum á viðkomandi íbúðarhúsnæði að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli koma á fót eignaumsýslufélagi sem verður í formi einkahlutafélags sem fær það hlutverk að annast kaupin milliliðalaust við eigendur. Til að hægt sé að fjármagna kaupin þarf jafnframt að afla viðeigandi heimilda í fjárlögum eða fjárukalögum í 5. og 6. gr. vegna lánveitinga og eiginfjárframlaga ríkissjóðs til félagsins. Félagið mun þar af leiðandi fjármagna kaupin með eiginfjárframlagi og lánsfé frá ríkinu og helstu lánveitendum sem eru með áhvílandi lán á fasteignum í Grindavík í samræmi við samkomulag þar að lútandi. Félagið mun þá jafnframt fara með eignarhald þeirra fasteigna sem verða keyptar ásamt því að annast almenna umsýslu, rekstur og úrvinnslu eigna eftir því sem raunhæft er og fýsilegt að teknu tilliti til aðstæðna. Í úrvinnslunni gæti falist ráðstöfun eigna aftur til upphaflegra eiganda á grundvelli forgangsréttar sem kveðið verður á um eða sölu eða leigu á almennum markaði verði það metið svo að svæðið eða hlutar þess verði hæfir til almennrar dvalar á ný af viðeigandi yfirvöldum. Þar sem verið er að koma á fót einkahlutafélagi með takmarkaðri ábyrgð verður engin ríkisábyrgð á skuldbindingum félagsins umfram það sem samþykkt er hverju sinni.

Í 3. mgr. er kveðið á um heimild sem nær til ráðherra og félagsins sem verður stofnað til að semja við lánveitendur um uppgjör á áhvílandi veðskuldum vegna kaupa á eignum. Um er að ræða veðskuldir sem stofnað var til vegna fjármögnunar seljanda á eigin íbúðarhúsnæði. Gengið er út frá því að í slíku samkomulagi við lánveitendur verði fyrri íbúðareigendur, við yfirtöku félagsins á eigninni, leystir úr persónulegri ábyrgð gagnvart viðkomandi lánveitendum. Í því gæti jafnframt falist að lánveitendur verði meðeigendur ríkisins í því félagi sem stofnað gegn því að umbreyta lánnum, eða hluta þeirra, í hlutafé eignaumsýslufélagsins. Lánveitendur myndu þá koma með virkari hætti að umsýslu þessara eigna og ráðstöfun þeirra. Þó er miðað við að ríkissjóður yrði ávallt meirihluta eigandi í félaginu sem slíku.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um rétt eigenda húsnæðis til að ganga til samninga við félagið um sölu á því og þar með einnig um samsvarandi skyldu ríkisins, að uppfylltum skilyrðum laganna og skilmálum sem lögin gera ráð fyrir.

Í 2. mgr. er lagt til að fyrir húsnæðið nemi 95% af brunabótamati á kaupdegi eignarinnar að frádregnum áhvílandi veðskuldum sem stofnað var til vegna fjármögnunar seljanda á húsnæðinu. Með því viðmiði næst ákveðin samsvörun við bótauppgjör Náttúruhamfaratryggingar Íslands sem miðar við brunabótamat að frádreginni 2% eigin áhættu, förgunargjaldi og áhvílandi veðkröfum í tilviki húsnæðis sem hefur verið metið óviðgerðarhæft (altjón). Hlutfallið 95% af brunabótamati er einkum tilkomið vegna þess kostnaðar sem fylgir eignarhaldi eignanna og umsýslu við kaupin á eignunum. Vegna íbúðarhúsnæðis í smíðum sem er váttryggt með brunatryggingu er lagt til að greiðsla nemi 95% af áætluðu endurstofnverði miðað við framvindustig (byggingastig) að frádregnum áhvílandi veðskuldum sem stofnað var til vegna fjármögnunar seljanda á húsnæðinu. Í þeim tilvikum sem þessi viðmið fyrir greiðslur eru greinilega hærri en áætlað markaðsverð eignarinnar þann 9. nóvember 2023 er lagt til að greiðslur nemi markaðsverði eignarinnar á þeim degi að frádregnum áhvílandi veðskuldum vegna öflunar íbúðarhúsnæðis.

Í 3. mgr. er kveðið á um að yfirtaka félagsins á áhvílandi veðskuldum leiði ekki til gjaldfellingar skuldanna. Þær skuldir sem fallnar eru í gjalddaga þegar kaupin eru gerð og eru með áhvílandi veði fyrir á eigninni skulu gerðar upp af seljanda samhliða sölunni á eigninni.

Í 4. mgr. er lagt til að líta beri til þess við ákvörðun greiðslna fyrir húsnæði ef verðmæti þess hefur rýrnað vegna aðgerða seljanda áður en samningur kemst á, svo sem með því að hann hafi fjarlægt eðlilegt fylgifé þess.

Samkvæmt 5. mgr. verður mögulegt að óska eftir kaupum íbúðarhúsnæðis samkvæmt ákvæðinu til og með 1. júlí 2024. Þá er ráðherra heimilað að gera þann áskilnað að beiðnir um kaupin berist í gegnum miðlægan þjónustuvef, svo sem vefinn Ísland.is.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um forgangsrétt sem getur innifalið kauprétt, forkaupsrétt og/eða leigurétt seljenda, sem semja skal um ef eigendur fara þess á leit. Gert er ráð fyrir að nánari útlitun þessara réttinda verði að finna í reglugerð sem taki mið af aðstæðum og möguleikum til hagnýtingar eigna á svæðinu. Með kauprétti er í ákvæðinu átt við rétt þeirra sem selja íbúðarhúsnæði samkvæmt heimildum greinarinnar til að óska eftir kaupum á fasteigninni án almennrar auglýsingar, bæði að eigin frumkvæði og að frumkvæði þess sem fer með eignarhaldið. Með forkaupsrétti er átt við rétt þeirra sem selja íbúðarhúsnæði samkvæmt heimildum greinarinnar til að ganga inn í áformaða sölu þess. Forkaupsréttur gildir við fyrstu sölu og er boðinn fyrrum eigendum skriflega með hæfilegum fresti til að gangast við tilboðinu. Með leigurétti er átt við forgangsrétt þeirra sem selja íbúðarhúsnæði samkvæmt heimildum greinarinnar til að taka húsnæðið á leigu, enda sé það metið hæft til dvalar.

Miðað er við að umrædd forgangsréttindi verði bundin við þá einstaklinga sem selja húsnæðið. Þau verða þannig ekki framseljanleg en gætu erfst til skylduerfingja.

Um 5. gr.

Undir frumvarpið fellur einnig það íbúðarhúsnæði sem Náttúruhamfaratrygging Íslands hefur metið óviðgerðarhæft (altjón). Í þeim tilvikum býðst eigendum að afsala eigninni til eignaumsýslufélagsins gegn því að félagið eignist kröfu á hendur NTÍ vegna kostnaðar við niðurrif og förgun eignarinnar.

Í þeim tilvikum sem um altjónshús í Grindavík er að ræða og Náttúruhamfaratrygging Íslands hefur afgreitt bótauppgjör til eigenda vegna tjónsins eru húsin áfram á ábyrgð eigenda þar til kemur að niðurrifi þeirra. Ekki er ljóst hvenær til þess getur komið eða með hvaða hætti það verður gert. Ábyrgð eigenda getur t.a.m. falist í því að tryggja að húsnæðið valdi ekki

tjóni á eignum annarra. Í bótauppgjöri Náttúruhamfaratryggingar Íslands við eigendur þessara eigna er kveðið á um að endanlegar tjónabætur vegna niðurrifs verði gerðar upp þegar kostnaður vegna þess liggur fyrir. Ákveðin fjárhæð er mörkuð í uppgjörinu til að standa straum af þessum kostnaði. Ætla má að þeir sem eiga þessar eignir vilji geta losnað undan þeirri kvöð að bera ábyrgð á húsnæðinu áfram. Því er lagt til í 5. mgr. að eigendum bjóðist að afsala eigninni án endurgjalds til eignaumsýslufélagsins sem tekur þá yfir réttindi og skyldur sem eigninni fylgja.

Um 6. gr.

Samkvæmt 1. mgr. getur ráðherra ákveðið að fjárframlag verði lagt til félagsins af eignum Náttúruhamfaratryggingar Íslands, allt að 15 ma.kr., enda sé þess gætt að það komi ekki niður á rekstrarhæfi og gjaldþoli stofnunarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að fasteignir sem keyptar verða af félaginu verði undanþegnar tilteknum sköttum og gjöldum. Undanþágan á einungis við vegna þeirra fasteigna sem keyptar eru í samræmi við ákvæði frumvarpsins og þar til þeim hefur verið komið í upphafleg not að nýju.

Til að taka af hugsanlegan vafa varðandi skylduna til að brunatryggja það íbúðarhúsnæði sem metið hefur verið óviðgerðarhæft (altjón) af Náttúruhamfaratryggingu Íslands en hefur ekki verið rifið niður og fargað er í 3. mgr. lagt til að kveðið verði skýrt á um það að slík skylda sé ekki til staðar frá gildistöku laganna.

Með 4. mgr. er kveðið á um skýra heimild fyrir lánveitendur til að taka ívilnandi ákvarðanir gagnvart lántökum í samræmi við frumvarp þetta. Heimildin er lögð til vegna hinnar fordæmalausu óvissu sem skapast hefur í Grindavík og þeirra áhrifa sem hún hefur á möguleika fólks til búsetu þar í ótilgreindan tíma.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra verði falið að fjalla um þau átriði í reglugerð sem tilgreind eru í ákvæðinu. Jafnframt er í ákvæðinu heimild fyrir félagið sem stofnað er á grundvelli laganna til að afla upplýsinga nauðsynlegra upplýsinga vegna starfsemi þess frá lánveitendum, tryggingafélagum og sveitarfélaginu.

Um 8. gr.

Líkt og fjallað er um í kafla 3.2 í almennum athugasemdum þykir rétt að stjórnarsýslulög gildi um ákvarðanir sem varða kaup á íbúðarhúsnæði og er það áréttað í 1. mgr. Slík ákvörðun er tekin á grundvelli heimilda í lögum, hún beinist að tilteknum aðila og með henni er kveðið á um rétt samkvæmt lögum. Gert er ráð fyrir að aðrar viðskiptalegar ákvarðanir félagsins verði teknar á einkaréttarlegum grunni, þ.m.t. ráðstöfun eigna.

Aðilum máls verður heimilt að kæra ákvarðanir er varða kaup íbúðarhúsnæðis til úrskurðarnefndar náttúruhamfaratryggingar sem starfar samkvæmt lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Til að stuðla að skjótri úrlausn stendur til að bjóða upp á að meðferð slíkra mála verði stafræn nema annars sé óskað.

Í þágu gagnsæis er í 2. mgr. gert ráð fyrir að ákvæði upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn gildi um starfsemi félagsins.

Um 9. gr.

Gildistökuákvæði laganna þarfnast ekki skýringa.