

Reykjavík, 15. febrúar 2024.

Efni: Umsögn Náttúruhamfaratryggingar Íslands um frumvarp til laga um kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavík. – Lagt fram á 154. löggjafarþingi, þskj. 1053. – 704. mál.

Vísað er til frumvarps til laga um kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavík, þskj. 1053 – 704. mál.

Tilfni þessarar lagasetningar þarf ekki að rekja. Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði heimild ríkisins til að stofna eignaumsýslufélag í þess eigu sem hafi það hlutverk að kaupa íbúðarhúsnæði þeirra Grindvíkinga sem þess óska sem staðsettar eru innan marka sveitarfélagsins samkvæmt aðalskipulagi.

Frumvarpið endurspeglar hluta þeirra aðgerða sem ríkisstjórnin hefur kynnt og gripið til í kjölfar þeirra náttúruhamfara sem riðið hafa yfir Reykjanesskagann, en þær aðgerðir sem frumvarpið mælir fyrir um eru þær umfangsmestu.

Þessar náttúruhamfarir hafa þegar valdið miklu eignatjóni og byggðaröskun, svo mikilli að búseta í Grindavík hefur um nokkurt skeið ekki þótt möguleg að mati Almannavarna og stjórnvalda vegna þess hættuástands sem þar hefur skapast, einkum af völdum jarðhræringa og eldsumbrota sem náð hafa inn fyrir bæjarmörkin í Grindavík.

Við framlagningu þessa frumvarps er óvíst hvort og þá hvenær það ástand muni breytast í náinni framtíð.

--- --- ---

Lögum samkvæmt hefur aðkoma Náttúruhamfaratryggingar Íslands (NTÍ) að afleiðingum náttúruhamfaranna á Reykjanesi verið mikil, einkum vegna þess eignatjóns sem þar hefur þegar orðið.

NTÍ er opinber stofnun sem starfar samkvæmt ákvæðum laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992, með síðari breytingum.

NTÍ váttryggir gegn beinu tjóni af völdum fimm tegundum náttúruhamfara, þ.e. 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 þótt þau séu ekki brunatryggt, s.s. hitaveitur, vatnsveitur, skólpveitur og hafnir.

Eins og rakið er í kafla 2.3. í greinargerð með frumvarpinu var áætlað að tjón á eignum sem vátryggðar eru hjá NTÍ í Grindavík næmi um 10 milljörðum króna áður en til jarðhræringanna og eldgossins í janúar 2024 kom. Við þann atburð sprakk jörð og gliðnaði meira en orðið var auk þess sem hraun rann inn í efstu byggðir bæjarins. Slá má því föstu að tjón hafi aukist miðað við það sem talið var við þann atburð vegna aukinna skemmda á húsum, gatnakerfi bæjarins og ýmsum öðrum innviðum, auk þess sem ætla má að viðbótartjón hafi orðið á eignum sem skemmdar voru fyrir. Endanlegt umfang þess liggur hins vegar ekki fyrir, enda hefur NTÍ ekki verið kleift að ljúka matsstörfum innan Grindavíkur meðan á áðurnefnt hættuástand hefur varað.

Hvað sem því líður er ljóst að bótagreiðslur NTÍ vegna þess tjóns sem þegar er orðið í Grindavík verða að lámarki 10 milljarðar króna, en auk þess má gera ráð fyrir því að þeir erlendu endurtryggjendur sem NTÍ endurtryggja áhættur sínar hjá muni þurfa að greiða verulegar fjárhæðir vegna afleiðinga náttúruhamfaranna á Reykjanesi.

Endanlegar fjárhæðir vegna slíkra bótagreiðslna munu hins vegar ekki liggja fyrir fyrr en allar afleiðingar náttúruhamfaranna eru komnar fram.

Í aðdraganda þess að frumvarp þetta var lagt fram á Alþingi hefur NTÍ gefist kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og athugasemdum við fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir að drög að því voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 9. febrúar sl. sbr. mál nr. S-38/2024.

Nú þegar frumvarpið hefur verið lagt fram á Alþingi telur NTÍ rétt að koma á framfæri neðangreindum athugasemdum við frumvarpið sem óskað er eftir að tekið verði tillit til við þinglega meðferð málsins:

A. Hlutdeild NTÍ við fjármögnun aðgerðanna:

Í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir:

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

Í tilvitnuðum texta frumvarpsins felst að til stendur að fjármagna aðgerðirnar að hluta til úr sjóðum NTÍ, taki ráðherra ákvörðun um að ráðstafa eignum NTÍ til eignarhaldsfélagsins vegna kaupa þess á fasteignum í Grindavík.

B. Grundvallarbreyting á meðferð eigna NTÍ:

Að þessu leyti felur frumvarpið í sér grundvallarbreytingu á meðferð eigna NTÍ, því samkvæmt núgildandi lögum um Náttúruhamfaratryggingar Íslands, nr. 55/1992, með síðari breytingum, er ekki heimilt að ráðstafa eignum NTÍ til slíkra verkefna eða fjárfestinga, heldur er þeim fyrst og fremst ætlað að standa undir bótagreiðslum vegna vátryggðra eigna sem verða fyrir tjóni af völdum náttúruhamfara.

C. Ekkert endurgjald:

Þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að ráðstafa eignum NTÍ til að fjármagna þær aðgerðir sem grípa á til, eða allt að 15 milljörðum af eigin fé stofnunarinnar, er ekki gert ráð fyrir því í frumvarpstextanum sjálfum að neitt endurgjald komi á móti mögulegri hlutdeild NTÍ við fjármögnun aðgerðanna. Undir venjulegum kringumstæðum gæti slíkt endurgjald falið í sér eignarhlutdeild í þeim fasteignum sem keyptar verða, veðréttindi í þeim fasteignum eða hlutafé í eignaumsýslufélaginu sem til stendur að stofna skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins, svo dæmi séu nefnd. Texti frumvarpsins gerir hins vegar ekki ráð fyrir því að nein slík réttindi eða endurgjald komi á móti mögulegu fjárframlagi stofnunarinnar til eignaumsýslufélagsins sem til stendur að stofna.

Í þessu sambandi skal á það bent að frumvarpið gerir engu að síður ráð fyrir að í ókominni framtíð verði þessum fasteignum mögulega ráðstafað aftur til fyrri eigenda eða þær fényttar, annað hvort með útleigu eða sölu.

Þannig mælir 4. gr. frumvarpsins fyrir um að heimilt sé að veita núverandi eigendum íbúðarhúsnæðis, sem hið óstofnaða eignaumsýslufélag ríkisins má skv. frumvarpinu leysa til sín með kaupum, forgangsrétt að fasteignunum í tvö ár frá gildistöku þess. Í skýringum með 4. gr. frumvarpsins kemur fram að forgangsréttur samkvæmt ákvæðinu geti falið í sér kauprétt, forkaupsrétt og/eða leigurétt.

Í annan stað er í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að eignaumsýslufélagið skuli undanþegið tilgreindum sköttum og gjöldum, vegna þeirra fasteigna sem keyptar verða á grundvelli laganna, þar til þeim hefur verið komið í almenna nýtingu með útleigu eða sölu.

NTÍ telur að komi til þess að eignum stofnunarinnar verði varið til þess að fjármagna uppkaup fasteigna í Grindavík að hluta, þá sé rétt að söluverði fasteignanna eða leigutekjum sem kunna að innheimtast af þeim síðar verði ráðstafað aftur til NTÍ, a.m.k. í hlutfalli við hlutdeild stofnunarinnar við fjármögnun aðgerðanna.

Slíkt teljist eðlilegt og mikilvægt í ljósi lögbundins hlutverks NTÍ og meðferðar eigna stofnunarinnar skv. ákvæðum laga nr. 55/1992, með síðari breytingum.

Telur NTÍ eðlilegt að texta frumvarpsins verði breytt í samræmi við framangreint.

D. Áhrif á gjaldþol NTÍ og framtíðarfjármögnun stofnunarinnar:

Eins og áður segir er mælt svo fyrir um í 6. gr. frumvarpsins að ráðherra geti ákveðið að ráðstafa allt að 15 milljörðum króna af eignum NTÍ til verkefnisins, þó þannig að þegar slík ákvörðun er tekin skuli gætt að því að slík ráðstöfun fjármuna úr sjóðum NTÍ taki mið af rekstri og skuldbindingum stofnunarinnar.

Líkt og rakið er í kafla 2.2. greinargerðar með frumvarpinu nemur eigið fé NTÍ nú um 60 milljörðum króna. Ljóst þykir að stofnunin muni, óháð öðru, þurfa að greiða að lágmarki 10,6 milljarða í tjónabætur vegna atburðanna í og við Grindavík. Eins

og áður segir er sú fjárhæð þó bundin óvissu þar sem stofnuninni hefur ekki reynst mögulegt að leggja endanlegt mat á afleiðingar atburðarins

NTÍ bendir á að allir fjármunir sem greiddir eru úr sjóðum stofnunarinnar, hvort sem er vegna tjónabóta eða af öðrum ástæðum, munu óhjákvæmilega veikja gjaldþol stofnunarinnar.

Komi til þess að ráðherra ákveði að nýta að fullu heimild sína samkvæmt 6. gr. frumvarpsins til að ráðstafa fjármunum stofnunarinnar til þess að fjármagna uppkaup fasteigna í Grindavík mun slík ákvörðun óhjákvæmilega veikja gjaldþol stofnunarinnar til muna og ganga nærri sjóðum NTÍ, enda myndi slík ráðstöfun hafa í för með sér að 25% af eigið fé stofnunarinnar yrði með þeim hætti ráðstafað til aðgerðanna til viðbótar við þær váttryggingabætur sem NTÍ mun þurfa að greiða til váttryggðra tjónþola vegna hamfaranna.

NTÍ hefur lagt áherslu á mikilvægi þess í aðdraganda þessarar lagasetningar að ílagatextanum sé tekið fram að komi til þess að eignaumsýslufélagið geri bótakröfur á NTÍ vegna þeirra eigna sem keyptar verða af eignum íbúðarhúsnæðis í Grindavík, verði litið svo á að þeir fjármunir sem teknir verða úr sjóðum NTÍ og lagðir til eignaumsýslufélagsins gangi upp í tjónakostnað NTÍ áður en til þess kemur að NTÍ greiði tjónabætur til eignaumsýslufélagsins. Bótaskyld tjón sem kann að greinast á eignum eftir að eignarhald færist yfir til eignaumsýslufélagsins þurfi því að nema hærri fjárhæð en sú fjárhæð sem tekin verður úr sjóði NTÍ áður en til bótagreiðslu kæmi til handa eignaumsýslufélaginu frá NTÍ. Að öðrum kosti verður að líta svo á að sjóðir NTÍ verði bæði nýttir til uppkaupa á fasteignum í Grindavík og síðan til greiðslu bóta vegna sömu fasteigna.

Við blasir að komi til framangreinds mun eigið fé NTÍ rýrna verulega. Af því leiðir að gjaldþol stofnunarinnar mun minnka sem mun hafa það í för með sér að verður stofnunin verr í stakk búin til þess að takast á við náttúruhamfarir sem kunna að eiga sér stað í framtíðinni, a.m.k. á meðan bótasjóður hennar verður byggður upp á ný. Einnig er rétt að geta þess að skert eigið fé NTÍ mun að öllum líkindum veikja samningsstöðu stofnunarinnar gagnvart erlendum endurtryggjendum, en samningar um endurtryggingar sæta árlegri endurskoðun.

Af framangreindu leiðir að verði frumvarpið að lögum, og komi heimild ráðherra samkvæmt 1. mgr. 6. gr. til framkvæmda, er ljóst að samhliða samþykkt þess er nauðsynlegt að endurskoða fjármögnun NTÍ til framtíðar í því skyni að styrkja eigið fé stofnunarinnar og efla gjaldþol hennar svo henni verði kleift standa undir skuldbindingum sínum, eins og þær birtast í lögum nr. 55/1992, með síðari breytingum, til framtíðar.

Það mætti til dæmis gera með hækkun iðgjalda til NTÍ, annars vegar, og með því að fella aftur niður skattskyldu stofnunarinnar þannig að NTÍ verði undanþegið fjármagnstekjuskatti til ríkissjóðs, hins vegar.

E. Aðrar aðgerðir til framtíðar:

NTÍ bendir á að frumvarp þetta dregur fram nauðsyn þess að Alþingi hugi alvarlega að því hvernig standa skuli að fjármögnun efnahagslegra áfalla sem þjóðin kann að verða fyrir sem hvorki hefðbundnar váttryggingar né Náttúruhamfaratrygging Íslands bætir.

Í þessari umsögn verður ekki tekin afstaða til þess hvort óváttryggt tjón sem kann að hljótask af slíkum áföllum í framtíðinni skuli borið af tjónþolum sjálfum, fjármagnað úr ríkissjóði, með sérstakri skattheimtu eða úr öðrum sjóðum, s.s. Þjóðarsjóði sem hugmyndir hafa verið uppi um að stofna, sbr. stjórnarfrumvarp, þskj. 261 – 243. mál, lagt fram á 150. löggjafarþingi 2019-2020.

Á hinn bóginn er ljóst að verði NTÍ fengið það hlutverk að fjármagna kostnað sem af slíkum áföllum kann að hljótask er ljóst að slíkt fyrirkomulag felur í sér grundvallarbreytingu á tilgangi stofnunarinnar, hlutverki hennar og skuldbindingum eins og þær birtast í núverandi lögum um hana nr. 55/1992, með síðari breytingum.

Hætt er við því að slík grundvallarstefnubreyting hefði það í för með sér að NTÍ yrði mun verr í stakk búð en nú er, til þess að standa undir lögbundnum skuldbindingum sínum við að takast á við afleiðingar þeirra náttúruhamfara sem stofnunin váttryggir gegn í framtíðinni.

Af hálfu NTÍ er þess vænst að við þinglega meðferð málsins verði tillit tekið til framangreindra athugasemda og ábendinga.

Um leið og NTÍ áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum við frumvarpið á síðari stigum er þess óskað að fulltrúum stofnunarinnar verði boðið að koma fyrir þá þingnefnd sem fær frumvarpið til meðferðar milli umræðna til þess að gera nánari grein fyrir framangreindum sjónarmiðum.

**Virðingafyllst,
f.h. Náttúruhamfaratryggingar
Íslands**

**Hulda Ragnheiður Árnadóttir,
forstjóri.
hulda@nti.is**

**Sigurður Kári Kristjánsson,
stjórnarformaður.
sigurdur@llg.is**