

Arnljótur Björnsson
Bjarni Þórðarson
Freyr Jóhannesson

Alþingi

Erindi nr. D 115 1617

komudagur 6 / 3 1992

Reykjavík, 5. mars 1992.

Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík.

Frumvarp til laga um Viðlagatryggingu Íslands

Við undirritaðir, sem kvaddir voru á fund háttvirtra nefndarmanna hinn 17. febrúar 1992, viljum hér með gera nokkrar athugasemdir vegna umsagnar Tryggingaeftirlitsins frá 24. janúar 1992 um frumvarp til laga um Viðlagatryggingu Íslands, 127. mál 1991, þskj. 133.

Um 2. kafla umsagnarinnar: Vátryggingarskylda

Einn mikilvægasti þáttur umsagnar Tryggingaeftirlitsins er 2. kafli hennar. Þar segir m.a.: "Tryggingaeftirlitið hefur miklar efasemdir um þá stefnu í frumvarpinu að fella niður vátryggingarskylda á tilteknum eignum en heimila að Viðlagatrygging Íslands vátryggi í æ ríkara mæli einstaka áhættuflokka sem frjálst yrði að vátryggja ...". Eftirlitið vill jafnvel ganga lengra og mælir með að skylduvátrygging verði látin ná til fleiri eigna en nú er.

Eðlilegt er, að ekki séu allir sammála um hve langt eigi að ganga í því að lögskylda eigendur fasteigna og lausafjár til þess að kaupa vátryggingar gegn ýmsum hættum. Þeir, sem hlynntir eru mikilli ríkisforsjá, vilja ganga langt í þessu efni, en fylgismenn iitrustu markaðshyggju vilja ekki að löggjafarvaldið skipti sér af því hvort eða að hve miklu leyti menn kaupí vátryggingar á hagsmunum sínum. Við þá endurskoðun, er leiddi til frumvarpsins, sem nú liggur fyrir, var reynt að þræða meðalveg milli þessara tveggja sjónarmiða og var alger einhugur í stjórn Viðlagatryggingar Íslands um efni frumvarpsins.

Undirritaðir eru í grundvallaratriðum ósammála þeirri skoðun að ekki megi draga úr ýmsum ósveigjanlegum ákvæðum, sem nú gilda um skyldutryggingu skv. lögum nr. 88/1982. Eins og fram kemur í frumvarpinu voru fyrstu lög um Viðlagatryggingu Íslands sett árið 1975. Á árinu 1982 var vátryggingarskyldan aukin og hún látin ná til miklu fleiri eigna en áður. Reynslan af þessum breytingum hefur sýnt að ákvæði um fortakslausa skyldutryggingu á ýmsum

þeirra eigna, sem felldar voru undir viðlagatryggingu 1982, ganga of langt.

Verður því næst fjallað sérstaklega um þá flokka eigna, sem Tryggingaeftirlitið getur um og frumvarpið gerir ráð fyrir að felldir séu úr skyldutryggingu, sbr. bls. 9 í frv.

1. Hita-, vatns- og skolpveitur og hafnarmannvirki í einkaeign

Breyting þessi er í samræmi við þá meginstefnu, að hver og einn skuli ráða því, hvort hann kaupir váttryggingu á eignum sínum. Undirritaðir telja, að ekki sé nauðsynlegt vegna hagsmuna þjóðarheildarinnar, að eigendur þessara eigna lúti forsjá löggjafans um það hvernig eignir þessar skuli váttryggðar.

Hér er um óveruleg verðmæti að ræða miðað við heildarverð allra mannvirkja, sem til eru í landinu í þessum flokki. Mjög fá mannvirki í einkaeign tilheyrandi þessum lið eru í reynd viðlagatryggð. Öll mikilvægustu mannvirki af þessu tagi eru eign hins opinbera og skyldutryggð skv. frumvarpinu.

2. Raforkuvirki, sími og önnur fjarskiptamannvirki

Eignir í þessum flokki eru flestar í eigu ríkis eða annarra opinberra aðila. Heildarverðmæti þessara eigna er miklu meira en þeirra opinberu veitumannvirkja og hafnarmannvirkja, sem frv. gerir ráð fyrir að séu áfram skyldutryggð, sbr. 1. lið hér að ofan.

Hér má nefna, að Landsvirkjun kaupir erlendis váttryggingu gegn náttúruhamförum á eignum stofnunarinnar öðrum en háspennulínunum, m.a. vegna þess að heildarverðmæti eignanna er svo mikið, að eftir gildandi lögum mundi Viðlagatryggingu Íslands ekki vera skylt að greiða að fullu tjón Landsvirkjunar, ef um stórfelldar skemmdir yrði að ræða, sbr. takmörkun greiðsluskyldu skv. 17. gr. núgildandi laga og 18. gr. frumvarpsins. Telja má eðlilegt að Landsvirkjun og aðrar opinberar stofnanir í þessum flokki hafi svigrúm til að kaupa náttúruhamfaratryggingu annars staðar en hjá Viðlagatryggingu, ef það þykir nauðsynlegt vegna takmarkaðrar greiðsluskyldu eða greiðslugetu Viðlagatryggingar Íslands eða það telst hagkvæmara, t.d. vegna þess að hagstæðari váttryggingarkjör fást á almennum váttryggingamarkaði.

Um þau tiltölulega fáu mannvirki, sem eru í einkaeign og teljast til þessa flokks, má vísa til þess, sem segir í 1. lið hér á undan.

3. Ræktað land og lóðir

Undirritaðir telja enga þörf á að skylda eigendur ræktaðs lands og lóða að kaupa viðlagatryggingu. Eins og atvinnuvegum landsmanna er nú háttað má telja litlar líkur á þjóðarvá, þótt verulegt tjón verði á ræktaðu landi. Eðlilegt er að bændur og aðrir, sem rækta land í atvinnuskyni, meti hver fyrir sig hvort það sé rekstrarlega hagkvæmt að spara iðgjöld af váttryggingu gegn náttúruhamförum.

Sama á við um eigendur lands og lóða, sem ekki eru notaðar í atvinnuskyni. Í þessu sambandi má t.d. spyrja, hvort þjóðhagslega sé nauðsynlegt að lögbjóða viðlagatryggingu á lóðum íbúðarhúsa og sumarhúsa fremur en á bifreiðum, en lögmælt

viðlagatrygging tekur ekki til bifreiðaflota landsmanna. Hér skal og minnt á, að skv. gildandi lögum hér á landi og annars staðar hafa þegar þjóðfélagsins almennt frelsi til þess kaupa eða kaupa ekki váttryggingar á hagsmunum, sem telja má miklu mikilvægari en lóðir undir íbúðar- eða sumarhús. Skal hér aðeins nefnt að mönnum er almennt í sjálfsvald sett, hvort þeir kaupa váttryggingar gegn lífs- eða líkamstjóni.

Gegn skyldutryggingu á ræktuðu landi og lóðum mæla fleiri rök. Fasteignamat er lagt til grundvallar ákvörðun bóta, ef skemmdir verða á þessum eignum. Fasteignamat er almennt lægra en raunvirði. Algengt er, að raunverulegt tjón sé tvisvar eða þrisvar sinnum meira en váttryggingarfjárhæð (fasteignamatsverð). Ef eignir þessar verða áfram í skyldutryggingu, verður að meta allt ræktað land og lóðir á landinu sérstaklega til þess að unnt verði að veita tjónþolum fullar bætur og innheimta iðgjald í samræmi við áhættu Viðlagatryggingar Íslands. Verði mönnum hins vegar frjálst að kaupa viðlagatryggingu á ræktuðu landi og lóðum myndi að sjálfsögðu ekki þurfa að endurmeta aðrar eignir en þær, sem óskað væri viðlagatryggingar á. Með vísun til þess, sem áður var rakið um þjóðhagslega þörf viðlagatryggingar ræktaðs lands og lóða, telja undirritaðir óráðlegt og óhagkvæmt að löggjafinn leggi á fasteignaeigendur iðgjaldsbyrði vegna eigna, sem hér um ræðir.

Er æskilegt að lögþjóða váttryggingu á fleiri eignum en nú er?

Tryggingaeftirlitið telur í umsögn sinni rétt að íhuga nú að stíga enn eitt skref í átt til aukinnar verndar með því að láta váttryggingarskyldu ná til alls lausafjár, sem váttryggt er í flokki eignatrygginga.

Svo virðist sem þessi aukning váttryggingarskyldunnar skipti ekki verulegu máli, þar sem brunatrygging er innifalin í flestum flokkum svonefndra eignatrygginga. Reyndar er í umsögn Tryggingaeftirlitsins ekki getið um hvaða tegundir eignatrygginga það eru, sem fyrirhuguð útvíkkun myndi ná til. Helst virðist hér vera um að ræða véla-, tækja- og rafeindatækjatryggingar, svo og fiskeldistryggingar. Í greindum váttryggingum er þó oft innifalin brunatrygging og falla þær þá undir viðlagatryggingarskyldu eftir gildandi lögum og frumvarpinu. Hins vegar mun eigandi slíks lausafjár oft hafa það váttryggt með brunatryggingu jafnframt sérstöku váttryggingunni, þannig að í þeim tilvikum þyrfti að gæta þess sérstaklega að viðlagatryggingariðgjald yrði ekki reiknað tvisvar af sömu eigninni.

Undirritaðir telja ekki æskilegt að skerða með lögum enn frekar frelsi manna til að ákveða hverjar váttryggingar þeir kaupa. Við gerð frumvarpsins var leitast við að takmarka váttryggingarskyldu við eignir, sem ekki er auðvelt eða hagkvæmt að váttryggja á almennum váttryggingamarkaði, en eru svo mikilvægar, að hætt er við þjóðarvá, ef þær skemmast ótryggðar af meiri háttar náttúruhamförum, sbr. bls. 8 í frumvarpinu.

Einkaréttur Viðlagatryggingar Íslands

Ljóst er af frumvarpinu, að það er á sömu forsendu reist og lög nr. 88/1982, sem nú gilda, þ.e. að eignir þær, sem skylt er að viðlagatryggja má einungis váttryggja hjá Viðlagatryggingu

Íslands. Ákvæði 6. gr. frumvarpsins um að stofnuninni sé heimilt með samþykki ráðherra að taka að sér viðlagatryggingu á nánar tilgreindum eignum fela ekki í sér, að öðrum váttryggjendum sé óheimilt að keppa við stofnunina og bjóða náttúruhamfaratryggingu á eignum, sem nefndar eru í 6. gr.

Það er að sjálfsögðu óumdeilt, sem segir í kafla 2. iv. í umsögn Tryggingaeftirlitsins, að skattfrelsi Viðlagatryggingar Íslands veldur því að stofnunin starfar ekki á jafnréttisgrundvelli gagnvart váttryggingafélögum á almennum váttryggingamarkaði. Þetta getur m.a. skipt máli, ef Íslendingar þyrftu að samræma lög sín réttarreglum Evrópubandalagsins. Að því leyti er ástæðulaust að haga ákvæðum frumvarpsins eftir erlendum reglum, sem ekki hafa lagagildi á Íslandi.

Um 3. kafla umsagnarinnar: Rekstur, ávöxtun fjár, bókhald

Í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um hlutverk Seðlabanka Íslands í tengslum við vörslu og ávöxtun fjár Viðlagatryggingar Íslands. Samhljóða ákvæði hafa staðið óbreytt frá upphafi, en þá voru skilyrði til verðtryggðrar ávöxtunar fjár allt aðrar og miklu lakari en nú er. Þá mun væntanlega hafa vakað fyrir mönnum að nýta þekkingu starfsmanna Seðlabanka Íslands til þess að ná því markmiði að tryggja sem best verðgildi þess fjár, er stofnunin fengi til ráðstöfunar. Nú eru aðstæður allar aðrar til ávöxtunar fjár og því ekki sömu ástæður til þess að fela Seðlabanka Íslands ávöxtunarhlutverk.

Undirritaðir eru sammála því sjónarmiði eftirlitsins, að óþarft sé að binda í lögum, að Seðlabanki Íslands annist vörslu og ávöxtun fjár Viðlagatryggingar, svo og bókhald hennar. Þetta sjónarmið er sett fram í kafla 3. i. umsagnarinnar. Lítt mun hafa reynt á atbeina Seðlabankans að því er varðar ávöxtun fjárins, en stjórn Viðlagatryggingar Íslands taldi ekki sérstaka ástæðu til að breyta lagaákvæðum að þessu leyti.

Í kafla 3. ii. umsagnarinnar er vikið að áhættudreifingu þess fjár, sem Viðlagatrygging Íslands hefur til ávöxtunar á hverjum tíma. Undirritaðir eru öldungis sammála þessu atriði og telja það raunar skyldu allra váttryggjenda að ávaxta sjóði sína þannig að öryggis og hagsmuna váttryggðra sé sem best gætt. Undirritaðir telja því, að eitt mikilvægasta verkefni stjórnar Viðlagatryggingar Íslands sé að móta fjárfestingarstefnu, sem taki mið af þeim margvíslegu hagsmunum sem taka þarf tillit til, svo sem ávöxtunar og öryggis fjárfestinganna. Hér skal áréttuð nauðsyn þess, að auðvelt sé að koma fjármunum stofnunarinnar í reiðufé með skömmum fyrirvara. Mjög kemur til álita að festa hluta fjárins erlendis. Hins vegar er erfiðleikum bundið að setja hentugar reglur um slíkt í lagatexta, m.a. vegna snögggra og örra breytinga, sem geta orðið á forsendum í efnahags- og peningamálum.

Um 4. kafla umsagnarinnar: Iðgjöld og heildaráhætta

Tryggingaeftirlitið telur nauðsynlegt að endurskoða reglur um álagningu iðgjalda. Því miður telja undirritaðir sig vanbúna til þess að færa fram rök fyrir "sanngjörnu" iðgjaldi vegna þeirrar áhættu sem stofnunin tekur að sér. Viðlagatrygging var fyrst og fremst stofnuð til þess að váttryggja gegn stórtjóni á landsvísu. Þeir atburðir, sem helst er verið er að váttryggja

gegn, eru svo fátíðir að allar spár um tjónbætur, jafnvel á löngum tíma, eru haldlitlar. Hér gilda allt önnur lögmál en í almenntri váttryggingarstarfsemi, enda er ekki gert ráð fyrir að stofnunin sé rekin á sama hátt og almenn váttryggingafélög.

Undirritaðir telja einnig að viss takmörk hljóti að vera fyrir því hve gilda sjóði eðlilegt sé að mynda til þess að bæta stórfellt tjón í náttúruhamförum. Slíkir sjóðir eru í raun hluti sameiginlegs sparnaðar landsmanna og hættan á náttúruhamförum beinist einmitt að fasteignum og lausafé, sem meginhluti sparnaðar landsmanna er varðveittur í. Ef nota þarf þessa sjóði til stórfelldra bótagreiðslna er hætt við mikilli þenslu í efnahagslífi þjóðarinnar, nema jafnframt komi til aukinn sparnaður. Við þær aðstæður þyrfti fjárhagsgrundvöllur Viðlagatryggingar Íslands að hvíla að nokkru leyti á verulegri hækkuun iðgjalds.

Viðlagatrygging Íslands endurtryggir erlendis verulegan hluta af þeirri áhættu, sem hún (og ríkissjóður) ber, þannig að erlendir váttryggjendur hefðu greitt mestan hluta af þeim tjónbótum, sem stofnunin hefði orðið að greiða, ef hér hefðu orðið miklar náttúruhamfarir á síðustu árum. Viðlagatrygging greiðir fyrir þessa endurtryggingarvernd iðgjald, sem að mati undirritaðra var stofnuninni tiltölulega hagstætt fram á síðustu ár. Á árunum 1991 og 1992 hefur hins vegar orðið mjög mikil breyting á endurtryggingarkjörum til hins verra.

Árið 1990 nam eigin áhætta Viðlagatryggingar Íslands um 480 milljónum kr. í hverjum tjónsatburði, en endurtryggjendur skuldbundu sig til þess að greiða allt að 6.700 milljónir. Iðgjaldið fyrir þessa vernd nam um 34% af viðlagaiðgjöldum, sem greidd voru til stofnunarinnar.

Á árinu 1991 var eigin áhætta Viðlagatryggingar Íslands hækkuð í 900 milljónir, en iðgjaldið hækkaði engu að síður í 43%.

Árið 1992 er eigin áhætta stofnunarinnar um 1.740 milljónir í hverjum tjónsatburði og iðgjaldið, sem greiða þarf hinum erlendum endurtryggjendum, nemur um 55% af iðgjöldum stofnunarinnar. Á móti skuldbinda erlendir endurtryggjendur sig til þess að greiða allt að 7.500 milljónum kr. vegna hvers tjónsatburðar. Eigið fé stofnunarinnar nemur við ársbyrjun 1992 um tvöfaldri eigin áhættu hennar eða um 3.500 milljónum kr., en var rúmlega fimmföld eigin áhætta í ársbyrjun 1990 og rúmlega þreföld í ársbyrjun 1991.

Ástæðan fyrir því hversu mjög endurtryggingarkjör hafa versnað er sú, að váttryggjendur á alþjóðlegum markaði hafa orðið fyrir verulegum búsigfjum vegna náttúruhamfara á síðustu árum, en einnig hafa endurtryggingarkjör almennt versnað (þ.e. fyrir frumtryggjendur). Ljóst er að Viðlagatrygging Íslands kaupir ekki endurtryggingarvernd á hvaða verði sem er. Hér verður á hverjum tíma að veða og meta hvort og í hve ríkum mæli skuli kaupa þessa vernd. Undirritaðir telja að kjör séu nú tiltölulega óhagstæð og m.a. af þeirri ástæðu hefur eigin áhætta stofnunarinnar hækkað jafnmikið og raun ber vitni.

Ljóst er, að verði stofnunin að kaupa endurtryggingu fyrir þá auknu áhættu, sem frumvarpið gerir ráð fyrir að stofnunin beri, muni endurtryggingariðgjöldin hækka verulega frá því sem nú er. Undirritaðir eru ekki tilbúnir til þess að gera tillögu um hækkuun iðgjalds á þeirri forsendu, heldur telja þeir rétt að láta reyna á það hver kjör endurtryggingar verða á næstu árum.

Það var mat undirritaðra, þegar þeir unnu að frumvarpinu, að ekki væri hyggilegt að hrófla við iðgjaldi því, sem vátryggingartakar þurfa að greiða, til hækkunar nema brýna nauðsyn bæri til. Hins vegar er sú leið ávallt opin að grípa til slíkra ráðstafana með tiltölulega skömmum fyrirvara. Við gerð frumvarpsins var ekki talin ástæða til þess að víkja frá þeirri skipan nügildandi laga, að iðgjald lækki þegar eigið fé stofnunarinnar nær vissu marki. Er því í frv. lagt til að iðgjöld lækki, þegar nánar tilgreindu marki er náð, en hið tiltekna mark eigin fjár stofnunarinnar er hækkað um 50%, þ.e. úr 2 o/oo í 3 o/oo.

Vegna ummæla í niðurlagi 4. kafla umsagnarinnar skal tekið fram, að á núvirði eru bætur, sem greiddar voru fyrir beint tjón á munum vegna eldgossins í Vestmannaeyjum alls 5.000-6.000 milljónir kr. Hámarkspátttaka erlendra endurtrygginga vegna hvers tjónsatburðar er nú 7.500 milljónir, en eigin áhætta Viðlagatryggingar Íslands er eins og fyrr segir um 1.740 milljónir (þ.e. um helmingur eigin fjár hennar).

Um 5. kafla umsagnarinnar: Hamfaranefnd, uppgjörsnefnd

Margra ára reynsla af lögum um Viðlagatryggingu Íslands sýnir að lítil þörf er á sérstökum úrskurðarnefndum, sem kveðið er á um í 10. og 14. gr. nügildandi laga. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 19. gr. á bls. 15-16 í frumvarpinu.

Um 6. kafla umsagnarinnar: Einstakar greinar frumvarpsins

1. gr.

Undirritaðir eru sammála Tryggingaæftirlitinu um að til bóta sé að taka upp í 1. gr. frumvarpsins sérstaka vísun til 4. gr. þess.

Ákvæði 1. gr. frv. um heimili stofnunarinnar er sett til þess að taka af öll tvímæli um, að varnarþing hennar sé í Reykjavík.

3. gr.

Tryggingaæftirlitið leggur til að skjóta inn orðunum "og áhættudreifingu" í 2. málsl. 1. mgr. 3. gr. Undirritaðir benda á, að líka kemur til greina að fella þennan málslið niður vegna gerbreyttra aðstæðna frá því að lögin voru upphaflega sett.

Sjá að öðru leyti athugasemdir hér að framan við 3. kafla umsagnarinnar.

5. gr.

Sjá athugasemdir hér á undan við 2. kafla umsagnarinnar.

6. gr.

Vísað er til athugasemda hér á undan við 2. kafla umsagnarinnar. Að öðru leyti skal eftirfarandi tekið fram um i-lið í umsögn Tryggingaæftirlitsins.

Ákvæði 8. tl. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins um að eigi sé heimilt að viðlagatryggja flotkvíar, fisk í þeim eða muni í eða

við sjávar- eða vatnsborð er sett í frumvarpið vegna þess að hér er um að ræða muni, sem eru svo viðkvæmir fyrir utanaðkomandi áhrifum, að áhætta af þeim þykir ekki váttryggingarhæf. Hér kemur m.a. til að flestar orsakir skemmda á þessum eignum eru ekki meðal atvika, sem lög um Viðlagatryggingu taka til, t.d. fok, rekis eða lagnaðaris. Mjög erfitt getur verið að greina á milli þess, hvort tjón verður rakið til orsaka, sem viðlagatryggt er gegn, eða annarrar áhættu. Þá kemur og til að flotkvíar og önnur mannvirki, sem fiskeldisstöðvar eiga, eru oft illa úr garði gerð og engar fastar kröfur eða reglur eru til um styrkleika þeirra. Loks má geta þess, að hjá Viðlagatryggingu Íslands er af skiljanlegum ástæðum ekki váttryggt neitt lausafé, sem er á floti í sjó eða vötnum.

7. gr.

Undirritaðir telja ákvæði 7. gr. nauðsynleg til þess að koma í veg fyrir að viðlagatrygging sé misnotuð, sbr. athugasemdir við 7. gr. á bls. 12 í frumvarpinu.

Tryggingaæftirlitið bendir á að afleiðingar 7. gr. geti verið óþarflega strangar í garð grandlauss váttryggingartaka (tjónþola), þegar starfsmaður váttryggingafélags hefur gert mistök og innheimt iðgjald vegna viðlagatryggingar. Ef slíkt tilvik kemur upp myndi félagið vera skaðabótaskyldt vegna mistaka starfsmanns síns gagnvart váttryggingartaka/tjónþola. Ákvæði 7. gr. eiga að taka af öll tvímæli um, að váttryggingafélagið en ekki Viðlagatrygging Íslands beri ábyrgð þegar félagið veitir váttryggingu í tilvikum, sem hér um ræðir.

11. gr.

Sjá athugasemdir hér að framan við 4. kafla umsagnarinnar.

14. gr.

Tryggingaæftirlitið getur um "sérstök tilvik sem geta komið upp og eðlilegt verður að telja að bæta - en bótaskyldu hefur verið hafnað - svo sem þegar váttryggðir hafa verið munir sem beinlínis eru ætlaðir til nota annars staðar en á heimili eða vinnustað". Ákvæði 14. gr. frumvarpsins er einmitt ætlað að koma í veg fyrir að hafnað sé greiðsluskyldu í tilvikum, sem bæta skal samkvæmt almennum reglum váttryggingaréttar, sbr. hér einkum 83. gr. laga nr, 20/1954 um váttryggingarsamninga, sjá nánar athugasemdir við 14. gr. á bls. 14 í frumvarpinu.

Umsögn Tryggingaæftirlitsins um 14. gr. verður ekki skilin sem tillaga um breytingar á greininni.

18. gr.

Sjá athugasemdir við 4. kafla umsagnarinnar um áhættu og heildargreiðsluskyldu Viðlagatryggingar Íslands.

19. gr.

Sjá athugasemdir hér á undan við 5. kafla umsagnarinnar.

22. gr.

Þessi grein er samhljóða 20. gr. nógildandi laga. Stjórn Viðlagatryggingar Íslands leggur til að engin efnisleg breyting verði gerð á henni.

27. gr.

Að sjálfsögðu þarf að breyta dagsetningu í þessari grein.

Virðingarfyllst,

Dr. Jón Þórhildur Gísladóttir
Bjarni Þórhildsson