



Alþingi
Erindi nr. P 127/506
komudagur 13.12.2001

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8–10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. desember 2001
Málsnr. 23500/2001

Vísað er til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 14. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar Fasteignamats ríkisins frumvarp til laga um brunatryggingar, 42. mál, afskrift brunabótamats.

Frumvarpið lýtur að því að afnema heimild til afskrifta á váttryggingarverðmæti húseigna (brunabótamat) skv. lögum nr. 34/1999 sem breyttu lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar.

Í framsöguræðu fyrsta flutningsmanns frumvarpsins eru leiddar líkur að því að Alþingi hafi ekki gert sér grein fyrir afleiðingum lagasetningar um afskriftir á árinu 1999 þar sem hvorki hafi verið um það fjallað í framsöguræðu viðskiptaráðherra né álitni efnahags- og viðskiptanefndar. Með vísan til þess þykir tilefni til að fara yfir hvernig þessum málum hefur verið háttáð áður en hið umdeilda ákvæði var sett í lög.

Fyrir setningu laga um nógildandi laga um brunatryggingar var löggjöfinni tvískipt, annars vegar voru lög um brunatryggingar í Reykjavík og hins vegar utan Reykjavíkur. Um váttryggingarfjárhæð húsa sagði í 2. gr. laga um brunatryggingar nr. 1/1924 í Reykjavík að hús skyldu tryggð “með fullu verði þeirra eftir virðingu dómkvaddra manna.”

Á árinu 1932 var sett reglugerð um Brunabótafélag Íslands nr. 101/1932 á grundvelli laga um Brunabótafélag Íslands nr. 26/1932 sem var að mestu óbreytt í gildi þar til nýjar reglur voru settar um brunatryggingar á árinu 1994. Í 28. gr. reglugerðarinnar var kveðið á um að váttryggingarverðmæti húseigna skyldi afskrifað, en þar sagði m.a.:

“Markmið virðingarinnar er að finna hið sanna váttryggingarverðmæti eignarinnar á þeim tíma, sem virðingin fer fram.

Í þessu augnamiði skal í virðingunni lýsa nákvæmlega hverju einstöku húsi. Á grundvelli þeirrar lýsingar skal svo ákveða hvað kosta muni að byggja slíkt hús að nýju á þeim tíma, sem virðingin fer fram. Váttryggingarverðið fæst síðan með því að draga frá nýbyggingarupphæðinni hæfilega upphæð fyrir sliti og elli í hlutfalli við aldur hússins og eftir meðferð þess og viðhaldi á því.”

Jafnframt er mælt fyrir um að tekið skuli tillit til afskrifta á váttryggingarverðmæti húseigna í auglýsingu sem sett var af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 17.

FASTEIGNAMAT RÍKISINS

Borgartúni 21 105 Reykjavík Sími 515 5300 Fax 515 5310 Netfang fmr@fmr.is	Bjarnarbraut 8 310 Borgarnes Sími 430 8800 Fax 430 8801 Netfang fmrvest@fmr.is	Hafnarstræti 95 600 Akureyri Sími 460 2800 Fax 461 1563 Netfang fmrnord@fmr.is	Kaupvangi 6 700 Egilsstaðir Sími 471 1474 Fax 471 2974 Netfang fmraust@fmr.is	Austurvegi 4 800 Selfoss Sími 482 2300 Fax 482 2933 Netfang fmrud@fmr.is
---	--	--	---	--

október 1971 um virðingar til brunatryggingar á húseignum utan Reykjavíkur. Þar segir:

2. gr. *“Markmið virðingarinnar er að finna hið sanna vátryggingarverðmæti eignarinnar á þeim tíma, sem virðingin fer fram. Í þessu augnamiði skal í virðingunni lýsa nákvæmlega hverju einstöku húsi. Á grundvelli þeirrar lýsingar skal svo ákveða hvað kosta muni að byggja slíkt hús.*

3. gr. *Þegar um endurmat á eldri húsum er að ræða, skal draga frá nýbyggingarupphæð hússins hæfilega upphæð fyrir sliti og elli í hlutfalli við aldur þess og í samræmi við meðferð og viðhald á því.”*

Með setningu laga um brunatryggingar nr. 48/1994 var Fasteignamati ríkisins falið að halda skrá um brunabótamat og meta húseignir brunabótamati ásamt dómkvöddum matsmönnum. Í 2. mgr. 2. gr. er mælt fyrir um hvað brunabótamat skuli endurspeglar á svohljóðandi hátt:

“Vátryggingarupphæð húsa, sem lög þessi ná til, annarra en húsa í smíðum, skal nema fullu verði þeirra eftir virðingu. Dómkvaddir matsmenn eða Fasteignamati ríkisins annast virðingu skylduvátryggðra húsa. Þegar dómkvaddir matsmenn sjá um virðingu skulu þeir skila Fasteignamati ríkisins upplýsingum um matið innan 15 daga frá því að mati lauk. Virðing skal gerð samkvæmt matseiningakerfi Fasteignamats ríkisins. Markmið virðingar er að finna hið sanna vátryggingarverðmæti (brunabótamat) húseignar á þeim tíma er virðing fór fram.”

Í framsöguræðu heilbrigðis- og tryggingarmálaráðherra fyrir frumvarpinu sagði:

“Um önnur ákvæði frv. (en ákvæðið til bráðabirgða um Húsatryggingar Reykjavíkur) er ekki ástæða til að fjölyrða enda eru þau í samræmi við ákvæði eldri laga um brunatryggingar í Reykjavík og utan Reykjavíkur.”

Svo virðist að það hafi ekki verið ætlun löggjafans að breyta reglum um það hvernig bæri að skilja hugtakið vátryggingarfjárhæð við setningu laga nr. 48/1994. Aftur á móti hafði reglugerðarákvæði sem sett var á grundvelli laga þeirra valdið vafa, þar sem ekki var þar sérstaklega fjallað um hvort og þá með hvaða hætti ætti að taka tillit til afskrifta vegna aldurs eða slits á eigninni eins og hafði verið í eldri reglugerðum um þetta efni.

Í álitni Tryggva Gunnarssonar þáverandi hrl. og Páls Þórhallssonar hdl., dags. 20. mars 1997, sem unnið var fyrir Fasteignamat ríkisins, var komist að þeirri niðurstöðu að í samræmi við það sem fyrir lægi í lögskýringagögnum yrði að álykta svo að það hafi ekki verið ætlun löggjafans við setningu laga nr. 48/1994 að gera breytingar á reglum um það við hvaða fjárhæð vátryggingarupphæð húsa (brunabótamat) væri miðuð.

Þar kemur jafnframt fram að í skaðabótarétti er það meginregla að aðeins skuli bæta hið raunverulega fjártjón og af þessari reglu leiði sú viðmiðun að ekki skuli bæta gamalt með nýju. Í álitinu er talið að þær matsreglur sem fram komu í eldri reglugerðum og auglýsingum, sem settar voru með stoð í þeim lögum er í gildi voru fram að setningu laga nr. 48/1994, og mæltu fyrir um að við brunabótamat á eldri húsum skyldi draga frá nýbyggingarverði hæfilega fjárhæð vegna slits og elli í hlutfalli við aldur húss og í samræmi við meðferð og viðhald á húsinu, hafi verið í samræmi við framangreinda meginreglu í skaðabótarétti. Í lok álitsins er bent á að

fullsta ástæða sé að huga að því hvort ekki væri rétt að kveða skýrar á um í lögum hvernig váttryggingafjárhæð mannvirkja er ákveðin.

Eins og áður hefur komið fram var í meðförum þingsins ekki gerð sérstaklega grein fyrir nýmæli um að taka skuli tillit til afskrifta í brunabótamati. Leiða má líkur að því að ástæða þess kunni að vera sú að það hafi ávallt verið ætlun löggjafans við setningu laga um brunatryggingar, nr. 48/1994 að brunabótamat skuli taka tillit til aldurs, slits, viðhalds og ástands eignar og með lögum nr. 34/1999 hafi verið ætlað að kveða skýrar á um það.

Framkvæmd laga nr. 48/1994

Frá því að Fasteignamat ríkisins tók að hluta við framkvæmd brunabótamats árið 1994 hefur í matskerfi stofnunarinnar ekki verið gert ráð fyrir afskriftum. Eftir setningu laga nr. 34/1999 var vinnuhópi falið að setja fram tillögu um hvernig afskriftir skyldu útfærðar í brunabótamati húseigna með hliðsjón af því að brunatrygging húseigna er lögboðin skyldutrygging. Vinnuhópurinn leitaði m.a. álits Fjármálaeftirlitisins um þá túlkun hópsins að afskriftir skyldu ekki ná til alls byggingarkostnaðar húss heldur aðeins til efnisliða og þá skyldu svokallaðir vinnu- og vélaliðir undanskildir afskriftum. Í svarbréfi Fjármálaeftirlitisins, dags. 17. ágúst 1999 sagði m.a.:

“Hagsmunir váttryggingataka felast í því að váttryggja hús sitt með þeim hætti að hann fái bætur miðað við hvað það kostar að endurbyggja eða gera við hús sem skemmist í bruna, þannig að það verði í sambærilegu ástandi og fyrir tjón. Sjálfgefið er að vinna manna og vélavinna er nauðsynlegur þáttur í viðgerð eða endurbyggingu húss. Vinna þessi fer eðli máls samkvæmt fram þegar húsið er endurbyggt eða við það gert. Verður ekki séð að vinnukostnaður í brunabótamati eigi að ráðast af aldri og sliti hússins. Eðlilegra er að miða við kostnað við endurbyggingu eða viðgerð þegar brunabótamat er framkvæmt. Framangreind ákvæði laga og reglugerðar um lögboðna brunatryggingu húsa þykja styðja þetta sjónarmið.

39. gr. laga um váttryggingarsamninga fjallar um að váttryggingafélagi sé óskyldt að greiða hærri bætur en með þarf til þess að bæta tjón það, sem orðið hefur, með öðrum orðum að váttryggingartakinn skuli ekki hagnast á tjóninu. Fjármálaeftirlitið telur að umrædd túlkun Fasteignamats ríkisins gangi ekki gegn þessu ákvæði, þar sem vinnuliðurinn er eðlilegur þáttur í viðgerð eða endurbyggingu húss.

Í brunabótamatinu er hinsvegar rétt að afskrifa efnisliði í byggingarkostnaði, m.a. með hliðsjón af áðurnefndri 39. gr. laga um váttryggingarsamninga, en Fjármálaeftirlitið tekur ekki afstöðu til þess hér hvernig þær afskriftir skulu fara fram í einstökum atriðum eða hversu miklar þær skuli vera miðað við aldur og slit.”

Vinnuhópurinn skilaði skýrslu í september 2000 og hún hefur m.a. verið kynnt Sambandi íslenskra tryggingarfélaga, Húseigendafélaginu, Félagi fasteignasala, viðskiptaráðuneytinu, félagsmálaráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu. Þá hefur sömu aðilum jafnframt verið kynnt að um 75% af gildandi brunabótamati húseigna hafi verið ákvarðað á nokkurra ártuga bili áður en FMR kom að framkvæmd þess árið 1994. Brunabótamat hafði þá verið í höndum dómkvaddra matsmanna sem unnu fyrir hvert sveitarfélag og gætti ósamræmis í brunabótamati. Því væri forsenda fyrir því að koma á afskriftum í brunabótamati að yfirfara og samræma þetta mat.

Á árinu 2000 skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að endurskoða reglugerð um brunatryggingar og var ný reglugerð sett nr. 809/2000. Þar er í 5. gr. fjallað um váttryggingarfjárhæð og miðað við að afskriftir brunabótamats séu í samræmi við tillögur vinnuhópsins. 1. og 2. mgr. greinarinnar er svohljóðandi:

“Vátryggingarfjárhæð er matsfjárhæð þeirra efnislegu verðmæta húseignar, sem eyðilagst geta af eldi og miðast við byggingarkostnað hennar að frádregnum afskriftum vegna aldurs, slits, viðhalds og ástands eignarinnar að öðru leyti. Með byggingarkostnaði er átt við eðlilegan kostnað við byggingu viðkomandi húseignar samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins, sbr. og 2. mgr. 4. gr. Miða skal við þær byggingaraðferðir og byggingarefni, sem tíðkast á virðingardegi.

Við ákvörðun afskrifta skv. 1. mgr. skal taka mið af áætluðum líftíma byggingarhluta eða frumpátta þeirra eftir því sem við á. Afskriftir taka þó ekki til vinnumannna og vélavinnu nema í þeim tilvikum að húseign sé gölluð eða skemmd að einhverju eða öllu leyti.“

Svo virðist sem margir húseigendur telji að brunabótamat endurspegli markaðsverðmæti eignarinnar og líklega er lánaviðmið Íbúðarlánasjóðs þar skýring að hluta. Eðli málsins samkvæmt kemur ýmis kostnaður við nýbyggingu húss ekki fram í brunabótamati þar sem sá kostnaður fellur ekki til við endurbyggingu húss eftir eldsvoða, en það eru til að mynda gatnagerðargjöld, tengigjöld, lagnir og kostnaður vegna lóðar. Brunabótamat sambærilegra húsa á jafnframt að vera svipað óháð staðsetningu þeirra á landinu og samkvæmt ofansögðu tekur það einungis til húseignarinnar en ekki til lóðarinnar. Stofnuninni berast kaupsamningar nánast allra fasteigna og í úrvinnslu stofnunarinnar á upplýsingum þeirra kemur fram að staðsetning húseigna ein og sér hefur veruleg áhrif á söluverð þeirra.

Í meðfylgjandi línuriti má sjá einfalda mynd af afskriftarreglunum sem sýnir á lárétta ásnum aldur húss og á lóðrétta ásnum hvað eftir stendur af upphaflegum efnislegum erðmætum sem eyðilagst geta í eldi. Við 50 ára aldur húss stendur þannig um 79% eftir, þ.e. afskrifað hefur verið 21% af upphaflegu gildi.

Afskriftaferill við meðal viðhald



Brunabótamat er ákveðið sem afskrifuð efnisleg verðmæti sem eyðilagst geta í eldi að viðbættum kostnaðarlið vegna hreinsunar brunarústa. Hreinsun brunarústa er áætluð 10% af efnislegum verðmætum. Ef einbýlishúsið er um 40 ára og fjölbýlið um 10 ára afskrifast einbýlið um 20% og fjölbýlið um 10% og efirfarandi niðurstöður fást:

	Einbýlishús	Íbúð í fjölbýli
Byggingarkostnaður	25.000.000	10.000.000
Opinber gjöld og lóð	- 5.080.000	- 980.000
Efnisleg verðmæti samtals	19.920.000	9.020.000
Afskriftir samkv. línuriti	- 3.984.000	- 902.000
Hreinsun brunarústa	+ 1.992.000	+ 902.000
Brunabótamat	17.928.000	9.020.000

Þrátt fyrir að brunabótamat taki ekki til opinberra gjalda og lóðarkostnaðar þar sem þessir liðir fara ekki forgörðum í eldi þá er þessi kostnaður hins vegar mjög raunverulegur fyrir húsbyggjandann. Rétt metið brunabótamat verður því jafnan lægra en byggingarkostnaður.

Flest íbúðarhús eru metin þannig, að hver byggingarhluti eða byggingarþáttur, s.s grunnur, gólfplötur, útveggir, þak, innréttingar, gólfefni, hurðir, hitalögn, raflögn, frárennislagnir, o.s.frv. eru metnir sjálfstætt. Íbúðarhúsum er t.d. skipt í 38 slíka þætti. Stuðst er við sundurliðuð verð í vísitöluhúsum Rannsóknarstofnun byggingariðnarins (Rb) við útreikning einstakra byggingarhluta eða byggingarþátta og eigin verðbanka auk gæðalýsingar matsmanns á einstökum byggingarhlutum/byggingarþáttum við skoðun á viðkomandi íbúð og húsi. Magntölurnar fyrir hvern byggingarhluta eða byggingarþátt eru fengnar skv. skráningu viðkomandi eignar í Landskrá fasteigna. Þegar verðmæti íbúðar hefur verið reiknað með þessum hætti er bætt við álagi vegna þátta, sem ekki eru í vísitöluhúsum Rb. Þessir þættir eru fjármagnskostnaður á byggingartíma, yfirstjórnunarkostnaður verkkaupa, stjórnunarkostnaður verktaka utan byggingarstaðar, hreinsun brunarústa og ófyrirséð og nemur álagið í heild 23,5 %. Eins og hér hefur verið rakið fer því fjarri að meðalverð á fermeter eða rúmmeter í vísitöluhúsum Rb séu notuð beint við matið.

Brunabótamat sem lánaviðmið.

Í lögum um brunatryggingar er ekki vikið af hlutverki brunabótamats sem lánaviðmiðs. Strax við samþykki laga nr. 34/1999 vakti Fasteignamat ríkisins athygli félagsmálaráðuneytis, með bréfi, dags. 28. apríl 1999, á lagabreytingunni og á því að í kjölfar hækkandi fasteignaverðs breikki stöðugt bilið á milli kaupverðs notaðra íbúða á höfuðborgarsvæðinu og matsverðs Íbúðalánasjóðs þar sem kaupverð notaðra íbúða, einkum 2-4ja herbergja, sé í mörgum tilvikum mun herra en brunabótamat. Þetta leiði til þess að væntanlegir kaupendur gætu ekki fengið lán í húsbréfakerfinu fyrir 65-70% af kaupverði þótt þeir teldust hafa til þess greiðslugetu þar sem hámarksviðmiðun Íbúðalánasjóðs varðandi matsverð væri brunabótamat. Jafnframt var bent á að matsmenn stofnunar væru undir miklum þrýstingi að ákveða brunabótamat íbúða óeðlilega hátt svo að hámarkslán frá Íbúðalánasjóði fengist. Afrit bréfsins var sent Íbúðalánasjóði og fjármálaráðuneyti.

Með bréfi, dags. 25. maí 1999, óskaði félagsmálaráðuneytið eftir því að Íbúðalánasjóður veitti umsögn um bréf Fasteignamatsins og um nauðsyn þess að endurskoða gildandi ákvæði um matsverð í 29. gr. reglugerðar um húsbréf og

húsbrefaviðskipti, nr. 7/1999. Viðræður um málið fóru síðan fram á milli Íbúðalánasjóðs, Fasteignamats ríkisins og Félags fasteignasala á árunum 1999 og 2000. Á meðan þær viðræður stóðu yfir gaf Fasteignamat ríkisins í september 1999 út bráðabirgðareglur um brunabótamat íbúða vegna þeirrar stöðu sem viðmiðun sjóðsins hafði sett matsstörf stofnunar í.

Fasteignamati ríkisins barst bréf Íbúðalánasjóðs, dags. 19. apríl 2000, þar sem fram kom að málið hafi verið rætt í stjórn Íbúðalánasjóðs og milli yfirmanna sjóðsins og félagsmálaráðuneytis. Þar segir síðan orðrétt:

“Niðurstaða skoðunar á málinu og fyrrnefndra viðræðna er sú, að Íbúðalánasjóður geti ekki lagt til breytingar á lögum eða reglugerðum, að svo komnu máli. Sjóðurinn lýsir sig hins vegar reiðubúinn til að taka þátt í frekari vinnu við athugun þessa máls og mótun breyttra reglna, þegar talið verður tímabært að ganga í það verk.”

Með vísun til ofanritaðs voru framangreindar bráðabirgðareglur um brunabótamat íbúða felldar úr gildi og matsmönnum stofnunarinnar falið að vinna á ný í samræmi við þær reglur er áður giltu.

Endurmat brunabótamats o.fl.

Eins og fram hefur komið var með endurmati brunabótamats verið að hrinda í framkvæmd lögum nr. 34/1999 um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994, sem marka breytta aðferðarfræði við ákvörðun brunabótamats. Hún felst í því að við ákvörðun á brunabótamati fasteigna skuli taka tillit til afskrifta með hliðsjón af aldri, sliti, viðhaldi og ástandi eignar.

Fasteignamat ríkisins tók að hluta við framkvæmd brunabótamats árið 1994 og að fullu árið 1999. Um 75% af gildandi brunabótamati húseigna var ákvarðað á nokkurra áratuga bili fyrir árið 1994 af dómkvöddum matsmönnum hvers sveitarfélags. Ekki voru til staðar samræmdar verklagsreglur þeirra og skapaðist því í árunna rás töluvert ósamræmi í brunabótamati sambærilegra eigna á milli sveitarfélaga og jafnvel innan sama sveitarfélagsins eftir því frá hvaða tíma matið var.

Í athugasemdum með frumvarpi því, er síðar varð að lögum nr. 34/1999, segir m.a. um 2. gr: “Til þess að tryggja einsleitni við mat á húseignum, hvort sem er við fasteignamat eða við brunabótamat, er talið nauðsynlegt að einn aðili annist matsgerðina. Því er lagt til í frumvarpinu að Fasteignamat ríkisins sjái eitt um þessar matsgerðir. Hjá stofnuninni eru fyrir hendi þær upplýsingar, verklagsreglur og sérþekking sem nauðsynlegar eru til þess að tryggja einsleitni og að mat verði unnið samkvæmt faglegum kröfum. Í þessu sambandi er vert að vekja sértaka athygli á að bæði brunabótamat og fasteignamat eru grundvöllur skattlagningar Sömu matsmenn meta eignir bæði til fasteignamats og brunabótamats og almennt er miðað við að samtímis sé unnið að þeim – Grein þessi gerir einnig ráð fyrir því að stofnuninni sé heimilt að meta húseignir á grundvelli upplýsinga sem fyrir hendi eru. Ekki þurfi að meta á grundvelli skoðunar á staðnum ef að mati stofnunarinnar liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar. Á þetta bæði við um fyrsta mat og endurmat.”

Áðurgildandi mat var því yfirfarið og samræmt áður en afskriftir voru settar á samkvæmt ákveðnu afskriftarlíkani. Það var gert með því að bera fyrirliggjandi

brunabótamat saman við endurstofnverð húseignar, sem er sá kostnaður sem því mundi fylgja að smíða nákvæma eftirlíkingu af tiltekinni eign og beita afskriftum á þá stærð í samræmi við aldur hússins. Þá er gengið út frá því að hverri húseign sé almennt vel viðhaldið.

Með vísan til 2. gr. þess frumvarps sem umsögn þessi lýtur að, þar sem kveðið er á um að brunabótamat húseigna eins og það var fram til 15. september 2001 skuli gilda þar til nýtt brunabótamat hefur verið gefið út og kynnt eigendum er tekið fram að brunabótamati var breytt á um 102 þúsund húseignum og nam lækkun á heildarsummu brunabótamats í landinu um 4%. Um 12.000 athugasemdir voru gerðar við endurmat brunabótamats og rúmlega helmingur þeirra barst síðustu fjóra daga athugasemdafrestsins. Líta verður svo á að þeir sem ekki hafa gert athugasemdir við endurmatið uni hinu nýja brunabótamati og því verður að teljast ekki einfalt mál færa brunabótamat í það horf sem það var fyrir gildistöku endurmatsins 15. september sl. Margar athugasemdir lúta að því að húseigendum hefur ekki verið kunnugt um skyldu þeirra að óska endurmats þegar endurbætur hafa verið gerðar sem ætla má að hafi í för með sér aukið verðmæti eignarinnar og niðurstaða stofnunarinnar um endurmatið vegna athugasemdanna hefur tekið mið af þeim nýju upplýsingum. Í sumum tilvikum hefur verið fallist á kröfur húseigenda, í öðrum tilvikum að hluta og stundum hefur þeim verið hafnað. Þá hafa margar nýjar eignir fengið sitt fyrsta brunabótamat eftir 15. september sl. Það er mat stofnunarinnar að verði ákvæði þetta að lögum óbreytt þá muni gæta óvissu um upphæð brunabótamats í fjölda tilvika sem leiði til óöryggis hjá húseigendum og viðsemjendum þeirra auk þess að samræmi í brunabótamati mun glatast.

Fasteignamat ríkisins mun fúslega veita efnahags- og viðskiptanefnd frekari upplýsingar um matskerfi stofnunarinnar, verklagsreglur, reiknilíkan afskrifta og tölfræðilegar úrvinnslur um niðurstöðu endurmats og annað sem varðar brunabótamat, ef óskað er eftir.

F. h. Fasteignamats ríkisins



Margrét Hauksdóttir

framkvæmdastjóri lögfræði- og rekstrarsviðs