SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 26. apríl 2018

1804037SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um Viðlagatryggingu Íslands, 388. mál

Við vöktun starfsmanna sambandsins á stöðu þingmála komu í ljós alvarlegir annmarkar á samráðsferli við ofangreint þingmál. Þessi umsögn er send að loknum umsagnarfresti, að undangengum samskiptum við formann og ritara nefndarinnar, þar sem gerð var alvarleg athugasemd við að málið barst sambandinu ekki til umsagnar.

Um samráðsferli

Um er að ræða mál sem á sér nærri tíu ára forsögu og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga á þeim tíma átt fulltrúa í þremur starfshópum sem fjallað hafa um fyrirkomulag náttúruhamfaratrygginga. Það skýtur því verulega skökku við að ekkert samráð var haft við sambandið við frágang þess frumvarps sem hér er til umsagnar. Eðlilegt samráðsferli í ljósi forsögu þess hefði verið að sambandið fengi kynningu á málinu áður en það hefði verið sett í almennt samráðsferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Vakin er athygli á því að kafli um samráð í skýringum með frumvarpinu er með hreinum endemum, en þar segir orðrétt:

> „Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við Viðlagatryggingu Íslands. Áform um lagasetningu voru send til kynningar hjá öllum ráðuneytum 25. Janúar 2018. Var sú kynning í samræmi við nýtt verklag innan Stjórnarráðsins við vinnslu lagafrumvarpa. Engar athugasemdir bárust frá ráðuneytum um áformin."

Leggja verður þann skilning í framangreindar skýringar að ráðuneytið telji enga þörf vera á almennu, opnu samráðsferli í samráðsgáttinni þótt um sé að ræða mál sem varðar t.d. alla fasteignaeigendur á Íslandi. Gera verður þá kröfu til Alþingis að í nefndaráliti verði fjallað sérstaklega um þennan skort á samráði og tekin af tvímæli um að slík vinnubrögð séu ekki liðin enda fara þau ótvírætt í berhögg við verklag sem ríkisstjórnin hefur ákveðið að gildi við undirbúning þingmála.

Enn syrti þó í álinn við meðferð Alþingis en af einhverjum ástæðum var frumvarpið aðeins sent til 11 umsagnaraðila. Óútskýrt er hvers vegna þessir tilteknu umsagnaraðilar, s.s. stéttarfélög og endurskoðendur, urðu fyrir valinu. Ekki var send umsagnarbeiðni til fulltrúa sveitarfélaga og ekki heldur til samtaka fasteignaeigenda eða neytenda þótt tilefni hafi verið til þess þar sem málið varðar breytingar á bótareglum er varða tjón vegna náttúruhamfara. Rétt er að taka fram að sambandið gerir sitt besta til þess að vakta stöðu þingmála og er án efa í betri aðstöðu til þess en ýmis minni hagsmunasamtök. Sambandið kýs samt sem áður frekar að fá tilkynningu um að umsagnarferli sé hafið af hálfu þingnefndar og metur þá að sjálfsögðu í hverju tilviki hvort tilefni sé til þess að veita umsögn. Mun æskilegra er að fá tilkynningar um öll

Borgartúni 30, pósthólf 8100, 128 Reykjavík, sími 515 4900, fax 515 4903, samband@samband.is, www.samband.is

þingmál sem send eru til umsagnar heldur en að handahóf ráði för í þeim efnum og á það ekki að vera íþyngjandi fyrir þingnefndir að senda rafræna tilkynningu á helstu umsagnaraðila.

Almennt um frumvarpið, hlutverk og heiti Viðlagatrygginga Íslands

Almennt virðist í gegnum tíðina hafa verið góð sátt um hlutverk Viðlagatrygginga Íslands þótt reynslan af framkvæmd laga nr. 55/1992 gefi tilefni til ákveðinna breytinga. Breytingar á reglugerð um stofnunina, sem sett var á sl. ári, voru ákveðinn liður í því að uppfæra lagaumgjörðina en sambandið er sammála því að tilefni er til þess að endurskoða lagaramma sem gildir um stofnunina.

Í því nefndastarfi sem nefnt var í upphafi þessarar umsagnar var töluvert rætt um fyrirkomulag náttúruhamfaratrygginga og einnig voru uppi hugmyndir um breytingar á rekstrarformi Viðlagatryggingar Íslands. Fulltrúar sambandsins í þeirri vinnu lýstu verulegum efasemdum um þær hugmyndir og svo fór að ekki var lagt fram frumvarp á Alþingi eftir umsagnarferli árið 2014.

Í frumvarpinu sem nú er til umsagnar eru ekki lagðar til grundvallarbreytingar á þessum atriðum heldur er einungis lagt til að heiti stofnunarinnar breytist og verði Náttúruhamfaratryggingar Íslands. Ekki er tilefni til þess að leggjast beinlínis gegn þessari nafnbreytingu en í umræðu um málið á vettvangi sambandsins á liðnum árum hefur þó komið fram það sjónarmið að núverandi heiti sé rótgróið og gjarnan tengt því mikilvæga hlutverki sem stofnunin gegndi í tengslum við eldgosið í Vestmannaeyjum 1973. Ljóst er þó að nafnbreytingin sem lögð er til í frumvarpinu hefur ákveðna kosti, svo sem að undirstrika og afmarka lögbundið hlutverk stofnunarinnar.

Hamfarir af mannavöldum, 4. gr.

Í 4. gr. er nýmæli sem þarfnast sérstakrar rýni af hálfu Alþingis. Þar segir:

> Hamfarir skv. 1. mgr. sem rekja má til ásetnings eða stórkostlegs gáleysis eru ekki bótaskyldar náttúruhamfarir í skilningi laga þessara.

Í skýringum við 4. gr. segir:

> „Í ákvæðinu er lagt til að skýrt verði afmarkað að atburðir sem verða af mannavöldum teljist ekki bótaskyldar hamfarir í skilningi laganna enda stafi þeir af atferli sem jafna megi til ásetnings eða stórkostlegs gáleysis. Það verður alltaf háð mati í hverju tilviki hvort um stórkostlegt gáleysi eða ásetning hefur verið að ræða. Sem dæmi um atburði sem mundu falla undir ákvæðið er jarðskjálfti sem er bein afleiðing af niðurdælingu vatns við nýtingu jarðhita og jarðskjálfti sem verður þegar sprengt er fyrir mannvirkjum."

Við gerð þessar umsagnar leitaði sambandið m.a. álits hjá bæjarstjóra Hveragerðisbæjar. Í svari bæjarstjóra var bent á að ákvæðið, eins og það er orðað, veiti ekki svör við því hvar sönnunarbyrði liggi í einstökum tilvikum. Töluverð umræða kom upp í Hveragerði fyrir nokkrum árum vegna tíðra jarðskjálfta sem taldir voru tengjast niðurdælinu í borholur á Hellisheiði. Orkuveita Reykjavikur hafnaði því að skjálftarnir væru af mannavöldum vegna niðurdælingar í borholur á Hellisheiði. Ljóst er að jarðvísindamenn hefur greint á um áhrif niðurdælingar og hefur því m.a. verið haldið fram að áhrif niðurdælingar geti í mesta lagi orðið þau að flýta náttúrulegu skjálftum sem mögulega hefðu einhvern tíma riðið og að

niðurdæling geti jafnvel mildað áhrif slíkra jarðhræringa. Ekki virðist liggja fyrir skýr vísindaleg niðurstaða um þetta álitaefni.

Sambandið telur nauðsynlegt, áður en þessi lagabreyting verður samþykkt, að þingnefndin kalli eftir áliti frá sérfræðingum á sviði jarðvísinda. Ekki getur talist skynsamlegt að lögfesta svo afdráttarlausa lagareglu á sviði vátryggingaréttar, þar sem í skýringum er beinlínis vísað til tilvika á borð við niðurdælingu vatns, nema skýr vísindaleg rök liggi að baki fyrirhugaðri lagareglu. Skýringar með ákvæðinu hefðu jafnframt þurft að vera ítarlegri.

Ágreiningur um sönnun í tilvikum á borð við jarðskjálfta sem hugsanlega má rekja til niðurdælingar mun á endanum bitna á hinum vátryggðu, þar sem þeir geta lent í þeirri stöðu að VÍ hafni bótaskyldu með vísun til 4. gr. og þurfa þá að sækja rétt sinn á hendur þeim aðila sem VÍ telur bera ábyrgð á tjónsatburði. Verður að draga í efa að hagsmunir almennings séu best tryggðir með þessu móti. Að lágmarki er því tilefni til þess að undirstrika í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar að sönnunarbyrði um að tjón sé ekki af völdum náttúruhamfara liggi ávallt hjá VÍ. Mögulega væri nærtækara að þessi regla yrði orðuð á allt annan veg, þ.e.a.s. að kveðið verði á um að VÍ geti endurkrafið þann sem er talinn bera ábyrgð á tjónsatburði.

Eigin áhætta tjónþola, 9. gr.

Í aðdraganda frumvarpsins var mikið rætt um eigin áhættu tjónþola í starfshópum sem unnu að endurskoðun laganna. Sambandið styður þær breytingar sem lagðar eru til í 9. gr. Í þeim er ákveðið jafnvægi að því leyti að tjónþolar verði að bera sjálfir það sem í flestum tilvikum má kalla smávægileg tjón en á móti lækkar hlutfall eigin áhættu vegna stærri tjóna úr 5% í 2%.

Ráðstöfun tjónabóta, 13. gr.

Í 13. gr. eru lögð til ný grein, sem fjallar um greiðslu vátryggingabóta. Að áliti sambandsins þjónar það ágætlega hagsmunum sveitarfélaga að kveða á um skyldu tjónþola til þess að gera við húseign sem hefur orðið fyrir tjóni vegna náttúruhamfara eða eftir atvikum endurbyggja hana. Slík skylda er ekki fyrir hendi samkvæmt gildandi lögum.

Verði ákvæðið að lögum hefur stofnunin þrjár leiðir til að ráðstafa vátryggingarbótum. Í fyrsta lagi getur stofnunin greitt tjónþola vátryggingarbætur og hann ráðstafar þeim til viðgerða eða endurbóta á húseigninni. Í öðru lagi getur stofnunin greitt bætur eftir framvindu viðgerða ef fjárhæð bótanna er umfram 15% af vátryggingarfjárhæð eða tjónið hefur áhrif á öryggi húseignarinnar eða hollustuhætti. Í þriðja lagi getur stofnunin í undantekningartilvikum sjálf hlutast til um viðgerðir í samráði við tjónþola.

Þá er í ákvæðinu lagt til að Náttúruhamfaratryggingu Íslands verði heimilt að veita undanþágu frá viðgerðar- og byggingarskyldu að uppfylltu því skilyrði að 15% dragist frá bótafjárhæðinni. Þetta ætti aðallega við þegar altjón verður á húseign af völdum náttúruhamfara og ákveðið er að endurbyggja hana ekki. Sambærilegt ákvæði er í lögum um brunatryggingar.

Loks er í 3. mgr. 13. gr. gert ráð fyrir því að sveitarfélag geti leyst eign til sín að uppfylltum skilyrðum, í þeim tilgangi að forðast hættu á endurteknum vátryggingaratburðum. Í skýringum kemur fram að þessi heimild myndi einkum eiga við

um húseignir á snjóflóðahættusvæðum og tekur sambandið undir að eðlilegt sé að lögfesta slíka heimild. Við beitingu heimildarinnar myndi að líkindum einnig reyna á aðkomu Ofanflóðasjóðs.

Aðrar ábendingar

Sambandið áréttar að það er mjög bagalegt að hafa ekki átt þess kost miklu fyrr í ferlinu að eiga umræðu við fjármálaráðuneytið um heildarendurskoðun laga um Viðlagatryggingu Íslands. Í umsögnum sambandsins á fyrri stigum endurskoðunarvinnu og í vinnu starfshópa voru fjölmörg atriði rædd sem vert er að hljóti frekari umfjöllun. Þar má einkum nefna eftirfarandi þætti:

Gildissvið vátrygginga: Ýmis mannvirki og munir eru ekki vátryggðir. Má þar m.a. nefna rotþrær, flotbryggjur og sjóvarnargarða.

Fleiri atriði voru nefnd í nefndarstarfi sem liggur til grundvallar frumvarpinu og er að áliti sambandsins tilefni til þess að ráðist verði í frekari endurskoðun laganna innan ekki of langs tíma. Að áliti sambandsins er þó aðkallandi að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, sbr. einkum 9. og 13. gr., verði að lögum á yfirstandandi þingi. Samband íslenskra sveitarfélaga styður því að frumvarpið verði að lögum en kallar eftir því að þingnefndin taki afstöðu til þeirra ábendingar sem settar eru fram í þessari umsögn.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri