Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi:	**Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi:	**Fjármála- og efnahagsráðuneytið**
Dagsetning:	**09.05.2018**
Málsnúmer:	**FJR18010115**
Bréfalykill:	**3.7**

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Viðlagatryggingu Íslands (breytt heiti, einföldun stjórnsýslu o.fl.)

Efni: Athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna umsagna og minnisblaða við frumvarp til laga um breytingu á lögum um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55/1992, með síðari breytingum (heiti stofnunar, einföldun stjórnsýslu o.fl.).

I. Inngangur

Í minnisblaði þessu eru athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna helstu athugasemda sem efnahags- og viðskiptanefnd hafa borist vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 55/1992, um Viðlagatryggingu Íslands, með síðari breytingum (þskj. 538 – 388. mál).

Efnahags- og viðskiptanefnd bárust fimm umsagnir vegna frumvarpsins frá Fjármálaeftirlitinu, (FME), HS Orku hf., Sambandi Íslenskra sveitarfélaga, Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja og Viðlagatryggingu Íslands (VÍ) og þrjú minnisblöð frá Fjármálaeftirlitinu og Viðlagatryggingu Íslands. Þá liggja fyrir athugasemdir frá Íslenskum orkurannsóknum sem lagðar voru fyrir nefndina.

II. Tilefni lagasetningar

Með frumvarpinu er lagðar til breytingar á lögum nr. 55/1992, um Viðlagatryggingu Íslands. Vísað er í almennar athugasemdir frumvarpsins varðandi tilefni og nauðsyn lagabreytinganna og samantektar á meginefnis frumvarpsins.

III. Athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Minnisblað Fjármálaeftirlitsins 20. apríl 2018.

Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins kemur fram að það telji mikilvægt að gerðar séu heildstæðar kröfur sem miða að því að tryggja að VÍ hafi yfir að ráða nægu fé til að mæta tjónum af völdum náttúruhamfara og fyrirbyggja að það komi til þess að fjármagna þurfi greiðslu bóta með lántöku, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 55/1992. FME leggur til að sú skylda verði lögð á Viðlagatryggingu Íslands að hafa til staðar skilvirkt kerfi áhættustýringar, tryggja að nægir fjármunir séu til staðar til að mæta bótaskyldu og að ráðherra verði veitt heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði þar að lútandi: Tillaga FME er svohljóðandi :

Náttúruhamfaratryggingar Íslands skulu hafa skilvirkt kerfi áhættustýringar og tryggja að nægir fjármunir séu til staðar til að standa straum af mögulegum bótakröfum. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um kröfur til áhættustýringar, fjárhagsgrundvöll og gjaldþol Náttúruhamfaratrygginga Íslands.

Ákvæði um skilvirkt kerfi áhættustýringar.
Í umsögn Viðlagatryggingar Íslands, dags. 24. apríl kemur fram að VÍ hafi áhættustýringu þar sem lögð sé áhersla á virka stýringu áhættu sem snýr að gjaldþoli, þ.e. stýringu eignasafns og endurtryggingaverndar á hverjum tíma. VÍ tekur undir tillögu Fjármálaeftirlitsins um að sú skylda verði lögfest að stofnunin hafi til staðar skilvirkt kerfi áhættustýringa.

Ráðuneytið tekur undir athugasemdir VÍ og tillögu FME um að lögfest verði ákvæði um að VÍ hafi til staðar skilvirkt kerfi áhættustýringar enda eðlilegur þáttur í starfsemi vátryggingastarfsemi.

Ákvæði um fjárhagsgrundvöll og gjaldþol.
Í ofangreindri umsögn VÍ kemur fram að heildargreiðsluskylda í einum tjónsatburði sé nú um 114 milljarðar króna skv. 18. gr. laga nr. 55/1992. Einnig kemur fram að VÍ hafi ekki litið svo á að það sé ákvæði um gjaldþolskröfu heldur sé það aðferð til að verja stofnunina gjaldþroti ef til risaatburða kæmi. Þá kemur fram að heildargreiðslugeta VÍ sé nú um 80 milljarðar króna og ef til risaatburðar kæmi væri stofnunni heimilt að taka 34 milljarða króna lán með sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs.
VÍ tekur fram að mikilvægt sé að taka tillit til þess að varla sé raunhæft að byggja gjaldþolskröfu á atburðum sem afar ólíklegt er að verði og gæta verði að því að settar séu fram kröfur sem ætlað er að tryggja greiðslugetu stofnunarinnar vegna atburða sem 1/200 líkur er til að verði, svipað og gert í lögum um vátryggingastarfsemi.

Ákvæði um gjaldþol Viðlagatryggingar Íslands féllu niður þegar lög nr. 100/2016, um vátryggingastarfsemi, tóku við af lögum nr. 56/2010, um vátryggingastarfsemi. Það eru því ekki í gildi ákvæði um gjaldþol Viðlagatryggingar Íslands.

Gjaldþol er það fjármagn sem vátryggingafélag þarf að hafa tiltækt til að mæta óvæntum áföllum sem ekki er gert ráð fyrir í vátryggingaskuld. Ákvæði um gjaldþol verða að hafa tiltekin markmið, sbr. 100. gr. laga nr. 100/2016, þar sem fram kemur til hvaða áhættuþátta gjaldþolskrafa skuli hafi hið minnsta og að miða skuli við 99,5% áhættuvirði yfir eins árs tímabil. VÍ hefur ekki það fjármagn sem gjaldþolskrafa myndi gera ráð fyrir ef hún væri til staðar heldur myndi stofnunin taka lán með ríkisábyrgð ef eigið fé og endurtryggingar duga ekki til að stofnunin geti staðið við vátryggingaskuldbindingar.
Ákvæði um að nægir fjármunir séu til staðar hjá VÍ til að standa straum af bótakröfum er því ekki raunhæft þar sem eigið fé og endurtryggingar munu ekki geta tryggt að nægir fjármunir séu til staðar hjá VÍ til að standa straum af bótakröfum sbr. 18. gr. laga nr. 55/1992. Ráðuneytið getur því ekki tekið undir tillögu FME um að stofnunin tryggi að nægir fjármunir sé til staðar til að standa straum af bótakröfum.

Með vísan til framangreinds leggur ráðuneytið til að ákvæðið verði svohljóðandi:
Náttúruhamfaratryggingar Íslands skulu hafa skilvirkt kerfi áhættustýringar. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um kröfur til áhættustýringar.

4. gr. frumvarpsins.
Í umsögnum og minnisblöðum HS Orku hf., íslenskra orkurannsókna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja er farið yfir tilurð jarðskjálfta og hvernig þeir geta komið til vegna mannvirkjagerðar, jarðvarmavinnslu og niðurdælingar. Fram kemur það álit að útilokað sé að sýna fram á hvort jarðskjálfti sem verði í nokkur hundruð metra fjarlægð frá niðurdælingu sé af völdum hennar eða náttúrulegur. Svona mál

séu flókin og einsýnt þyki að jarðvarmafyrirtæki muni ekki bæta tjón sem þau telja ekki rakin til starfsemi þeirra. Í þessum tilfellum geti því komið upp erfið sönnunarfærsla þar sem ákvæðið veiti ekki svör við því hvar sönnunarbyrði liggi í einstökum tilvikum og ef VÍ hafni bótakröfu bíði tjónþola það eitt að fara í einkamál gagnvart orkufyrirtæki.

Í minnisblaði VÍ, dags. 3. maí vegna ákvæðisins kemur fram að VÍ telji mikilvægt að ákvæði um bótaskyldu stofnunarinnar séu eins skýr og unnt er. VÍ telur mikilvægt að það komi fram að atburðir sem rekja má til verkframkvæmda eða atvinnustarfsemi og valda tjóni á eignum, séu ekki bótaskyldar náttúruhamfarir í skilningi laganna þó að jafna megi afleiðingum þeirra við náttúruhamfarir skv. 4. gr. laga nr. 55/1992. Þá telur VÍ eðlilegt að aðilar sem eru í framkvæmdum eða atvinnustarfsemi vátryggi áhættu sína með ábyrgðartryggingum vegna tjóna sem aðgerðir þeirra kunna að valda.

Tilgangurinn með 4. gr. frumvarpsins var að lögfesta þá framkvæmd VÍ að hamfarir sem valdið er af ásetningi eða gáleysi séu ekki bótaskyldar náttúruhamfarir í skilningi laganna. Eins og sjá má af ofangreindum umsögnum og minnisblöðum er afstaðan neikvæð gagnvart ákvæðinu sérstaklega vegna sönnunarfærslu. Með vísan til þess telur ráðuneytið heppilegast að taka 4. gr. úr frumvarpinu. Ráðuneytið leggur þó áherslu á að skaðabótaskylda hvílir á þeim sem valda tjóni skv. almennu sakarreglunni og að eðlilegt er að lögaðilar hafi ábyrgðartryggingu vegna tjóna sem þeir kunna að valda og bera ábyrgð á.

IV. Yfirlit yfir breytingar sem lagðar eru til í minnisblaðinu á ákvæðum í frumvarpinu
4. gr. frumvarpsins falli brott.

Við frumvarpið bætist ný grein, 19. gr. a, svohljóðandi:
Náttúruhamfaratryggingar Íslands skulu hafa skilvirkt kerfi áhættustýringar. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um kröfur til áhættustýringar.

Fyrirsögn á undan 20. gr. orðist svo:
Áhættustýring, endurtrygging og lántökuheimild.