

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994, með síðari breytingum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Margrét Frímansdóttir, Ögmundur Jónasson,
Rannveig Guðmundsdóttir, Guðjón A. Kristjánsson.

1. gr.

5. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna orðast svo: Skal matið taka til þeirra efnislegu verðmæta húseignarinnar sem eyðilagst geta af eldi og miðast við byggingarkostnað (endurstofnverð) án tillits til aldurs, slits, viðhalds og ástands eignar að öðru leyti.

2. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Brunabótamat fasteigna eins og það var fram til 15. september 2001 skal gilda þar til nýtt brunabótamat hefur verið gefið út og kynnt húseigendum. Frá þessari reglu má víkja í þeim tilvikum þar sem Fasteignamat ríkisins og húseigandi komast að samkomulagi um aðra tilhögun.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið þessa frumvarps er að afnema heimild til afskrifta á vátryggingarverðmæti húseigna samkvæmt lögum nr. 34/1999 sem breyttu lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar.

Gert er ráð fyrir að 5. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna verði breytt þannig að í stað þess að tekið verði tillit til aldurs, slits, viðhalds og ástands eignar að öðru leyti verði tekið fram að ekki skuli tekið tillit til þessara þátta við mat á vátryggingarverðmæti húseignar. Vátryggingarverðmæti húseignar verður því miðað við byggingarkostnað án afskrifta, þ.e. endurstofnverð eignarinnar. Gert er ráð fyrir því að ákvæði frumvarpsins öðlist þegar gildi, en sett verði bráðabirgðaákvæði þess efnis að eldra brunabótamat skuli gilda þar til nýtt brunabótamat sem ekki tekur tillit til afskrifta húseigna hefur verið gefið út og kynnt húseigendum. Svigrúm er þó gefið til að víkja frá reglunni í þeim tilvikum þar sem Fasteignamat ríkisins og húseigandi komast að samkomulagi um aðra tilhögun, t.d. vegna þess að nýjar eignir hafa bæst við sem ekki voru teknar inn í heildarendurmat brunabótamats í júní 2001 eða vegna þess að húseigendur hafa óskað eftir endurmati á eigin kostnað eftir að fresturinn til 15. september 2001 rann út.

Helstu efnisatriði og megintilgangur.

Með því að hrinda markmiði frumvarpsins í framkvæmd verður óheimilt að beita afskriftum á vátryggingarverðmæti fasteigna vegna brunatjóns. Til að taka af allan vafa er líka lagt

til að kveðið verði á um að váttryggingarverðmæti sem váttryggingarskilmálar á grundvelli laga um váttryggingarsamninga heimila verði núvirt og taki mið af endurbyggingarverði (þ.e. endurstofnverði) án afskrifta. Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamati ríkisins felur brunabótamat þar sem ekki er tekið tillit til afskrifta í sér endurstofnverð auk álags (10%), m.a. vegna hreinsunar brunarústa. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til á að vera tryggt að notað sé núvirt endurbyggingarverð við altjón og hlutatjón vegna bruna en með því er verið að innleiða sömu tryggingavernd og gildir víða annars staðar, svo sem í Danmörku. Í samræmi við það á brunabótamatið að endurspegla raunverulegt verðmæti eignarinnar miðað við að fasteignaeigendur verði jafnsettir fyrir og eftir brunatjón sem er í samræmi við meginreglu váttryggingaréttar. Eftir sem áður verður Fasteignamati ríkisins að sjálfsögðu heimilt að samræma brunabótamat á sambærilegum eignum, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um brunatryggingar, nr. 48/1994, þar sem segir að stofnunin geti endurmetið skyldutryggðar húseignir þegar hún sjái ástæðu til.

Frumvarpi þessu um breytingar á lögum um brunatryggingar og öðru sem flutt er samhliða um breytingar á lögum um húsnæðismál er ætlað að koma í veg fyrir alvarlegar afleiðingar sem að óbreyttu blasa við mörgum heimilum. Frumvarpið um breytingu á lögum um húsnæðismál felur í sér að brunabótamat verði ekki lengur mælikvarði á veðhæfni eigna. Markmið þessa frumvarps er aftur á móti það að fella niður það ákvæði 2. gr. laganna sem kveður á um að heimilt sé að beita afskriftum á váttryggingarfjárhæð fasteigna.

Áhrif breytinga á fasteigna- og brunabótamat.

Að óbreyttu verða áhrifin af nýlegri breytingu á fasteigna- og brunabótamati víðtæk. Tryggingavernd fasteigna í brunatjóni minnkar verulega. Veðhæfni eigna verður mun minni, sem rýrt getur verðgildi eigna. Verðmyndun á fasteignamarkaði skekkist. Lán til fasteignakaupa verða dýrari sem leitt getur til aukinna greiðsluferfiðleika heimilanna. Lögmál framboðs og eftirspurnar á fasteignamarkaði breytist vegna áhrifa brunabótamats, en með því eru innleidd ríkisafskipti af verðstýringu fasteigna. Breytingin á fasteignamatinu hefur áhrif á skattstofna sem leitt getur til skattahækkana nema ríki og sveitarfélög grípi til sérstakra ráðstafana eins og forsvarsmenn þeirra lofuðu að gera fyrir í sumar.

Bæði fasteignamat og brunabótamat eru grundvöllur skattlagningar. Hækkun á fasteignamati leiðir til hækkunar á fasteignagjöldum, eignarskatti, erfðafjárskatti og stimpilgjöldum og getur auk þess leitt til lækkunar á vaxtabótum. Ýmis gjöld eru líka tengd brunabótamati, svo sem brunavarnagjald, umsýslugjald, iðgjöld viðlagatrygginga og skipulagsgjald, svo og gjald til Ofanflóðasjóðs. Þessi gjöld, að frátöldu skipulagsgjaldi, námu á sl. ári 1.100–1.200 millj. kr. Þessi gjöld munu væntanlega lækka og einnig rýra tekjur Fasteignamats ríkisins. Brunabótaíðgjöld nema 500–600 millj. kr. árlega. Alls nema þessi gjöld því 1.600–1.800 millj. kr. án skipulagsgjalds. Óvíst er hvort tryggingafélögin lækki iðgjöld þrátt fyrir verulega lækkun á brunabótamatinu.

Lagasetning frá árinu 1999.

Það vekur athygli að í frumvarpi til breytingar á lögum um brunatryggingar sem viðskiptaráðherra lagði fram á Alþingi 1999 er hvorki í greinargerð né í framsögu ráðherra getið um það ákvæði sem heimilar að beita afskriftum og leitt hefur til verulegrar lækkunar á brunabótamati hjá meira en þriðjungi heimila í landinu. Má leiða að því líkur að m.a. þess vegna hafi engar umræður orðið á Alþingi um þessar víðtæku afleiðingar af breytingu á brunabóta-

mati. Í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar sem fjallaði um málið er að sama skapi ekkert fjallað um ákvæðið eða afdrifaríkar afleiðingar þess.

Útreikningar Fasteignamats ríkisins.

Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamati ríkisins lækkar brunabótamat meira en nemur afskriftunum á rúmlega 35 þús. af 102 þús. eignum í landinu eða um 34,5% af heildinni um meira en afskriftahlutfall, að meðaltali um 20% eða tæplega 2.700 þús. kr. Athyglisvert er að brunabótamatið lækkar meira en nemur afskriftum hjá rúmlega helmingi fasteignaeigenda í Reykjavík eða að meðaltali um 20%, þ.e. 2,7 millj. kr. á hverja íbúð. 31.800 eignir, eða 31,2% eignanna hækka í brunabótamati að meðaltali um 24% eða 1.473 þús. kr. 34.866 eignir eða 34,3% eignanna lækka í brunabótamati en minna en afskriftahlutfall, að meðaltali um 9% eða 1.197 þús. kr. Þessar eignir hefðu hækkað í brunabótamati ef afskriftir hefðu ekki komið til. Samtals lækkar brunabótamat því á tæplega 70 þús. af 102 þús. fasteignum.

Afskriftareglan sem heimiluð var með lögunum frá 1999 vegur mjög þungt fyrir tugi heimila í landinu. Það sést best á því að í útreikningum frá Fasteignamati ríkisins á brunabótamati sem einungis taka tillit til samræmingar á brunabótamati á hliðstæðum eignum en ekki til afskrifta eykst tryggingaverndin verulega hjá tugum heimila. Þannig lækka aðeins 11.500 eignir í brunabótamati meira en nemur afskriftahlutfalli að meðaltali um 17% í stað þeirra 35 þús. eigna sem lækkuðu meira en afskriftahlutfall að meðaltali um 20%. Í þeim útreikningum lækka í mati í heild tæplega 42 þús. eignir í stað um 70 þús. eigna þegar tekið er tillit til afskrifta.

Leiða má einnig að því líkur að stofnast geti skaðabótaskylda á hendur ríkinu ef eign er metin lægra en svarar til núvirðis hennar vegna lágs brunabótamats. Má í því sambandi benda á að Fasteignamat ríkisins hefur með nokkurra mánaða millibili eftir að lögin frá árinu 1999 voru sett verið að hækka brunabótamatið og lækka síðan aftur um tugi prósentu, jafnvel á eignum sem aukist hafa að verðgildi vegna endurbóta. Ætla verður að stofnunin hafi lagt til grundvallar váttryggingarverðmæti eignarinnar þegar það hækkaði brunabótamatið, en við ákvörðun brunabótamats ber Fasteignamati ríkisins einvörðungu að hafa þau markmið sem fram koma í lögum um brunatryggingar að leiðarljósi. Ekki síst ber að skoða málið í því ljósi að brunabótamat er grundvöllur veðhæfni eigna og því líklegt að skert veðhæfni vegna lækkunar á brunabótamati geti rýrt verðgildi eigna.

Nýja matskerfið.

Nýja matskerfið sem Fasteignamat ríkisins beitir nú við endurmat á brunabótamati vekur líka upp spurningar. Í greinargerð sem forsvarsmenn Fasteignamats ríkisins skrifa í Morgunblaðið 8. september sl. kemur fram að á þenslutímum eins og ríkt hafa undanfarin ár sé brunabótamatið mjög háð því að byggingarvísitalan endurspegli það sem hún á að endurspegla, þ.e. hlutfallslega breytingu á byggingarkostnaði milli tímabila. Fyrsti flutningsmaður þessa frumvarps leitaði til Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins með fyrirspurn um ýmis atriði sem snerta byggingarvísitöluna og samsetningu hennar. Þar kemur fram að vísitala byggingarkostnaðar miðast við byggingarkostnað fjölbýlishúss. Vísitöluhúsið er fjögurra hæða með 10 íbúðum. Byggingarvísitalan mælir hlutfallslegar breytingar á verði aðfanga til byggingar þess húss. Þar sem byggingarkostnaður húsa sé breytilegur er ekki talið æskilegt að nota verð vísitöluhússins sem viðmið á því hvað hús kosta almennt í byggingu á fermetra eða rúmmetra. Einnig kemur fram í svari frá Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins að þeir telja að verð vísitöluhússins á fermetra eða rúmmetra endurspegli ekki byggingarkostnað

húsa almennt, t.d. vegna brunatjóns. Þá kemur fram að beinir launaliðir vísitölunnar séu reistir á töxtum iðnaðarmanna og fylgi breytingum launataxta í kjarasamningum, en beinir vinnuliðir í vísitölu septembermánaðar sl. eru 33,4%, en hlutfall beinna efnispáttanna var 33,3%. Afgangurinn er blandaðir liðir 18,5%, en í þeim eru óbeinir vinnuliðir tæp 7%. Lóð, ýmis gjöld og teikningar eru síðan alls 14,8%. Það sem er athyglisvert í þessum upplýsingum er heildarvinnuþátturinn í vísitölunni, þ.e. beinir og óbeinir vinnuliðir eru 40,2%, þar af er beini vinnuliðurinn sem byggist á töxtum iðnaðarmanna um 33,2%. Óbeini vinnuliðurinn sem byggist hins vegar í meira mæli á upplýsingum um verð á útseldum tímatöxtum á markaði er einungis 7%. Ljóst er að byggingarvísitalan hefur veruleg áhrif á váttryggingarverðmæti fasteigna og brunabótamatið. Það hlýtur því að teljast verulegur galli að hún mælir ekki raunverulegan launakostnað og breytingar á honum milli tímabila.

Mikilvægt er því að skoðaður verði þáttur byggingarvísitölunnar í brunabótamatinu, en í 11. mgr. 2. gr. laga um brunatryggingar segir að váttryggingarfjárhæð breytist til samræmis við breytingar á vísitölu byggingarkostnaðar hinna ýmsu tegunda húseigna og í reglugerð um lögboðna brunatryggingu húseigna, nr. 809/2000, er þetta útfært nánar í 4. mgr. 5. gr. þar sem segir að váttryggingarfjárhæð breytist „mánaðarlega í samræmi við vísitölu byggingarkostnaðar útgefinni af Hagstofu Íslands“. Samkvæmt þessu uppfærast brunabótamat nú mánaðarlega samkvæmt byggingarvísitölu, en auk þess er brunabótamati breytt einu sinni á ári samkvæmt þeim breytingum sem orðið hafa á byggingarkostnaði hinna ýmsu tegunda húseigna, t.d. iðnaðarhúsnæðis, einbýlishúsa, fjölbýlis o.s.frv., næstliðið ár að teknu tilliti til útreiknaðra eða áætlaðra afskrifta vegna sama tímabils, sbr. 3. mgr. 5. gr. fyrrgreindrar reglugerðar. Í þessu sambandi má jafnframt benda á að í greinargerð nefndasviðs Alþingis frá ágúst sl. kemur fram að ekki sé hægt að líta fram hjá þeim möguleika að einhverjar villur hafi leynst í reiknilíkani Fasteignamats ríkisins sem stofnunin beri ábyrgð á gagnvart húseigendum.

Tryggingavernd minnkar.

Af framangreindu er ljóst að tryggingavernd rýrnar verulega og eru dæmi um allt að 50% lækkun á brunabótamati. Draga má í efa að 20–50% skerðing á brunabótamati standist þá reglu váttryggingaréttar að tjónþoli verði jafnsettur fyrir og eftir brunatjón, einkum þegar um altjón er að ræða. Fjárhagsöryggi fasteignaeigenda er því sett í uppnám verði um brunatjón að ræða, enda hafa tryggingafélögin viðurkennt að breytt brunabótamat geti leitt til þess að fólk fái minni bætur en sem nemur virði viðkomandi eignar.

Athyglisvert er einnig að svo virðist sem afskriftareglum sé ekki beitt í brunatjóni í nágrannalöndunum. Í því sambandi má benda á að í nýlegri samantekt um reglur um váttryggingarfjárhæð í lögum sem prófessor Arnljótur Björnsson gerði fyrir viðskiptaráðuneytið kemur eftirfarandi fram: „Frádráttur vegna aldurs og notkunar, sem gera skal skv. almennum reglum um váttryggingaverð, kunna í ýmsum tilvikum að koma sér illa fyrir húseiganda. Aðstæður geta verið þannig að váttryggingarbætur hrökkvi ekki til að byggja upp svipaða húseign í stað þeirrar, sem eyðileggst hefur. Þess vegna hafa váttryggingafélög víða um lönd all lengi haft á boðstólum svonefnda núvirðistryggingu. Í henni felst, að í skilmálum brunatrygginga og ýmissa annarra váttrygginga eru ákvæði þess efnis, að váttryggingarbætur greiðast án frádráttar vegna aldurs og notkunar. Hins vegar skal taka tillit til verðrýrnunar vegna minnkads notagildis og annarra atvika. Núvirðisákvæði munu ekki þekkjast hér á landi í skilmálum fyrir brunatryggingu húsa.“ Jafnframt kemur fram í samantektinni að tryggingafélögin hér á landi greiða núvirðisbætur fyrir innbú og innanstokksmuni og hluti til persónulegra nota,

og er verðryrnun vegna aldurs og notkunar því aðeins dregin frá verðinu að telja megí að notagildi hlutanna fyrir váttryggðan hafi minnkað verulega.

Tryggingavernd í brunatjóni virðist því vera mun minni hér en í nágrannalöndum. Jafnframt má benda á að fram kemur í skýrslu Arnljóts að váttryggingarfjárhæðin ræður ekki úrslitum um ákvörðun váttryggingabóta, en bætur geta þó ekki orðið hærri en henni nemur. Einnig kemur fram að venjulega svari váttryggingarfjárhæðin til þess verðgildis sem váttryggingartaki telur eignina hafa við upphaf eða endurnýjun váttryggingarinnar og loks að ef váttryggingarfjárhæð hlutar er lægri en váttryggingarverð hans gildir reglan um váttryggingu undir verði (undirtrygging), sbr. 40. gr. laga um váttryggingarsamninga, nr. 20/1954. Þegar þeirri reglu er beitt fær váttryggður ekki fullar bætur fyrir tjón sitt. Ljóst virðist að líkur eru á að í verulegum mæli sé um slíka undirtryggingu að ræða samkvæmt nýja brunabótamatinu.

Viðbótartryggingar.

Það hlýtur líka að þurfa sérstakrar skoðunar við að tryggingafélög treysta sér til að bjóða fólki viðbótartryggingar sem svara til mismunarins á gamla og nýja brunabótamatinu í kjölfar breytinga á brunabótamatinu nú. Af því verður vart annað ráðið en að tryggingafélögin telji að gamla brunabótamatið hafi verið eðlilegt og endurspegli raunverulegt váttryggingarverðmæti eignarinnar. Annars er verið að bjóða tryggingar umfram raunverulegt verðmæti fasteigna. Má í því sambandi nefna að í skýrslu sem Fasteignamat ríkisins gaf út í september sl. og ber heitið „BRUNABÓTAMAT – afskriftir“ kemur eftirfarandi fram: „Sjónarmið í lögunum er að brunatryggingin sé til hagsbóta fyrir eigenda. Váttryggingarfjárhæðin er upphæð brunabótamats sem húseigendur og tryggingafélög eru bundin við, þannig að ekki er unnt að tryggja húseignir fyrir hærri eða lægri fjárhæðir.“ Breyting á brunabótamatinu virðist því skila því einu að tryggingafélögin fái tilefni til tekjuöflunar með viðbótartryggingum.

Niðurlag.

Flutningsmenn taka undir að það hafi verið tilefni til að samræma brunabótamat á hliðstæðum eignum sem að hluta til má rekja til fyrri verklagsreglna Fasteignamats ríkisins, ekki síst bráðabirgðareglna sem gefnar voru út á haustdögum 1999. Einnig má væntanlega rekja nokkurt ósamræmi í brunabótamati eigna milli og innan sveitarfélaga til þess að áður var matið ákvarðað af dómkvöddum matsmönnum hvers sveitarfélags og ekki voru til staðar samræmdar verklagsreglur. Samræming á matinu án afskrifta ætti því að nægja til að fá fram rétt og eðlilegt mat sem tryggi váttryggingarverðmæti eignanna sem miða á við núvirðistryggingu þannig að fasteignaeigendur verði örugglega eins settir fyrir og eftir brunatjón.

Öll rök standa því til þess að Alþingi endurskoði ákvörðun sína frá árinu 1999 nú þegar ljósar eru alvarlegar afleiðingar hennar sem Alþingi fjallaði ekki um eða tók afstöðu til þegar lögin voru samþykkt. Þetta ástand hefur skapað mikið óöryggi hjá fasteignaeigendum bæði að því er varðar tjón vegna bruna og veðhæfni eigna. Engin efnisleg rök standa til þess að hafa brunabótamatið með því fyrirkomulagi að heimila afskriftir, enda virðist ávinningurinn af því einungis vera hjá tryggingafélögunum. Til þess ber líka að líta að brunatrygging húseignar er skyldutrygging þar sem fasteignaeigendur hafa ekkert val. Hér er því um hluta af velferðarkerfinu að ræða sem á að treysta öryggi þegnanna, m.a. við áföll af ýmsum toga. Flutningsmenn leggja áherslu á að um málið náist víðtæk samstaða og leitað verði allra leiða til að váttryggingarverðmæti eigna tryggi betur eignir fólks en nýja brunabótamatið gerir. Ástæða er í þessu sambandi að geta annarrar leiðar en frumvarp þetta kveður á um sem rétt væri að efnahags- og viðskiptanefnd sem fær málið til meðferðar skoðaði ef um hana gæti

náðst víðtækari sátt en þá leið sem hér er lögð til. Matið gæti hugsanlega verið tvíþætt. Annars vegar að matið (endurbyggingarkostnaður) miðaðist við það að þegar húseign verður tilbúin undir tréverk og taki á því byggingarstigi til efnislegra verðmæta húseignarinnar og byggingarkostnaðar án tillits til aldurs, slits, viðhalds og ástands eignar að öðru leyti. Hins vegar að matið miðaðist við þau efnislegu verðmæti húseignarinnar eftir að því byggingarstigi (tilbúið undir tréverk) er náð, sem eyðilagst geta af eldi og miðast þá við byggingarkostnað *ad teknu tilliti* til aldurs, slits, viðhalds og ástands eignar að öðru leyti. Eignaaukningu vegna innréttinga og gólfefna sem sérstaklega er viðhaldið væri síðan alltaf hægt að fá metna sérstaklega.

Væntanlega deilir enginn um það að ef fólk missir eigur sínar að hluta eða fullu í bruna er um alvarlegt fjárhagstjón að ræða sem ekki verður bætt ef dregið er úr tryggingavernd. Það er tilgangur þessa frumvarps að tryggja að fólk fái skaða sinn bættan að fullu.