

157. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum (markmið, kostnaður, nýting eigna o.fl.) og um breytingu á lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála (umsjón framkvæmda).

Frá umhverfis- orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Á undan 1. málsl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Markmið laga þessara er að aftra manntjóni og slysum af völdum ofanflóða, einkum á heimilum og mennta- og heilbrigðisstofnunum.
- b. 2. málsl. 1. mgr. orðast svo: Til að ná fram markmiðum laga þessara skal unnið að vörnum gegn tjóni og slysum af völdum snjóflóða og skriðufalla svo sem fyrir er mælt í lögum þessum.
- c. Í stað orðanna „hér eftir“ í 2. mgr. kemur: í lögum þessum.

2. gr.

Í stað orðsins „Veðurstofuna“ í 2. mgr. 3. gr. og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögunum kemur, í viðeigandi beygingarmynd: Veðurstofa Íslands.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „samkvæmt ákvörðun ráðherra.“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: „að teknu tilliti til markmiða laganna, eins og nánar skal kveðið á um í reglugerð.“
- b. Á eftir 1. málsl. 3. mgr. koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Eftirlit með hættu á ofanflóðum á vegum, skipulögðum skíðasvæðum, í ferðaþjónustu og annarri starfsemi utan þéttbýlis er á ábyrgð viðkomandi rekstraraðila. Nánar skal kveðið á um eftirlitsskyldur rekstraraðila skipulagðra skíðasvæða í reglugerð sem ráðherra setur.
- c. Á eftir orðunum „Laun eftirlitsmanna“ í 5. mgr. kemur: „sem Veðurstofa Íslands ræður.“

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað „6. mgr.“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: 7. mgr.
- b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Veðurstofa Íslands skal endurskoða þegar staðfest hættumat hafi forsendur breyst, s.s. vegna nýrrar þekkingar, breyttra

staðhátta eða varna sem hafa verið reistar og er ráðherra heimilt að skipa hættumatsnefnd vegna endurskoðunarinnar, sbr. 2. mgr. Við endurskoðunina skal m.a. metið hvort til greina komi að þetta byggð á viðkomandi svæði og þá með hvaða skilyrðum.

- c. Í stað „4. mgr.“ í 3. málsl. 4. mgr., er verður 5. mgr., kemur: 5. mgr.
- d. Við 4. mgr., er verður 5. mgr. bætist nýr málslíður svohljóðandi: Óheimilt er að skipuleggja íbúðabyggð, frístundabyggð eða svæði fyrir atvinnustarfsemi nema tryggt sé að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða verði ásættanleg án sérstakra varnarvirkja.
- e. 5. mgr., er verður 6. mgr. orðast svo: Nánar skal kveðið á um gerð og notkun hættumats, úttekt á hættu, flokkun og nýtingu hættusvæða og varnir og varnarvirki í reglugerð sem ráðherra setur. Miða skal við skiptingu hættusvæða í áhættuflokka eftir vaxandi áhættu og tilgreina skilyrði fyrir nýtingu hvers þeirra í fyrirbyggjandi byggð.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „almannavarnanefnd“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: ríkislögreglustjóra.
- b. Í stað orðsins „neyðaráætlun“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: viðbragðsáætlun.
- c. Á eftir orðinu „hlutaðeigandi“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: sveitarstjórnun og.
- d. Í stað orðanna „og almannavarnanefnd sjá“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: sér.
- e. Í stað orðsins „almannavarnanefnd“ í 3. mgr. kemur: ríkislögreglustjóra.

6. gr.

Orðin „í samráði við almannavarnanefnd“ í 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 7. gr. falla brott.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „Ráðherra skipar þriggja manna“ í 1. málsl. 1. mgr. bætist: ráðgefandi.
- b. Í stað orðanna „Að ráðstafa fé“ í 2. tölul. 2. mgr. kemur: Að fjalla um ráðstöfun fjár.
- c. Í stað orðsins „Ákvarðanir“ í 3. mgr. kemur: Tillögur.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. 2. málsl. 1. mgr. skal orðast svo: Eftir að viðurkennd varnarvirki hafa verið reist skal Veðurstofa Íslands meta hvort til greina komi að þetta byggð á viðkomandi svæði og þá með hvaða skilyrðum.
- b. Í stað orðsins „ákvörðun“ í 2. mgr. 10. gr. kemur: tillögu.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. 2. málsl. 1. mgr. orðast svo: Auk húseigna getur sveitarstjórn í sama skyni gert tillögu til ofanflóðanefndar um kaup á lóðum eða öðrum fasteignum, þegar fyrir liggur mat Veðurstofu Íslands um að varnarvirki auki ofanflóðahættu á umræddum lóðum eða fasteignum.
- b. Í stað orðsins „ákvörðun“ í 2. mgr. 11. gr. kemur: samþykki
- c. Á eftir 1. málsl. í 3. mgr. koma tveir nýir málslíðir svohljóðandi: Sveitarstjórn skal sjá um að kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu, sbr. 1. mgr. 16. gr., sé þinglýst á

viðkomandi eign. Sveitarfélagi er óheimilt að selja eignir sem keyptar eru eða teknar eignarnámi samkvæmt þessari grein nema til flutnings af hættusvæði.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „gjald“ í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. kemur: „ofanflóðagjald,.
- b. Í stað orðsins „vátryggingarverðmæti“ í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. kemur: vátryggingarfjárhæð.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. Í stað „90%“ í 3. tölul. 1. mgr. kemur: 99%.
- b. Í stað „60%“ í 4. tölul. 1. mgr. kemur: 99%.
- c. Í stað „90%“ í 5. tölul. 1. mgr. kemur: 99%.
- d. 2. mgr. fellur brott.

12. gr.

Á eftir 15. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist greinatala annarra greina samkvæmt því:

Óheimilt er að dvelja í eða á eignum sem keyptar hafa verið eða teknar eignarnámi og hafa ekki verið fluttar af hættusvæði, sbr. 11. gr., á tímabilinu 1. nóvember til og með 30. apríl. Jafnframt er óheimilt að dvelja í eða á hvers konar öðrum eignum í þéttbýli, á sama svæði og á sama tímabili, nema dvölin sé nauðsynleg vegna atvinnustarfsemi sem þar fer fram og eykur ekki heildaráhættu á viðkomandi svæði, t.d. með fjölgun starfsmanna eða annars konar aukinni viðveru. Lögreglustjóri má beita valdi til þess að rýma þannig húsnæði eða svæði ef þörf krefur.

Lögreglustjóra er heimilt að leggja sekt, allt að 500.000 kr., á hvern þann sem gerist brotlegur gegn 1. mgr. Gjaldldagi sektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Sektir eru aðfararhæfar og skulu renna í ríkissjóð. Hámarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2027.

Sektum má beita óháð því hvort brotin eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012

13. gr.

Við 6. gr. laganna bætist við ný málsgrein, sem orðast svo:

Vegagerðinni er heimilt með samningi að taka að sér verkefni fyrir ríki og sveitarfélög sem tengjast vörnum gegn ofanflóðum, sbr. lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997 og lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012.

Frumvarpið var samið að höfðu samráði við Veðurstofu Íslands, Vegagerðina, innviðaráðuneytið og fleiri aðila hvað varðar einstaka þætti þess. Nánar er fjallað um samráð hvað varðar áform um lagasetningu og vinnslu frumvarpsins í 5. kafla.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland býr við náttúruvá sem valdið getur skaða fyrir samfélagið bæði vegna manntjóns, tjóns á innviðum samfélagsins og eignatjóns. Á áttunda áratug síðustu aldar var í auknum mæli hugað að þeirri hættu sem skapast gæti hér á landi vegna náttúruvá. Í kjölfar ofanflóðanna árið 1995 á Vestfjörðum varð hugarfarsbreyting um hættu á ofanflóðum og ákveðið að hættumat skyldi fara fram og hefur það verið gert síðan með góðum árangri. Hættumat og skilgreining áhættu hefur verið grundvöllur viðbragðs- og rýmingaráætlana vegna ofanflóða og uppbyggingar varnarvirkja. Með þessari vinnu hefur dregið úr áhættu vegna ofanflóðavár og að mestu komið í veg fyrir að hún aukist aftur. Þá hefur aukin áhersla verið lögð á varnir gegn ofanflóðum eftir fárviðri sem gekk yfir landið í árslok 2019 og snjóflóð á Vestfjörðum í ársbyrjun 2020 og skipaði þáverandi ríkisstjórn m.a. átakshóp um uppbyggingu innviða. Við snjóflóðið sem varð á Flateyri í upphafi árs 2020 stóðu varnir en hluti flóðsins fór þó yfir varnarvirki og varð mannbjörg í húsi sem varð fyrir flóði. Í Súgandafirði féll flóð gegnt Suðureyri og hratt af stað öflugri flóðbylgju sem skall á Suðureyri. Skriður féllu á Seyðisfirði í lok árs 2020 og hrifu hús út í sjó og hrina snjóflóða varð á Austfjörðum vorið 2023. Í Neskaupstað lentu flóð á íbúðarblokkum og varnarvirkjum. Mikið eignatjón varð á Flateyri, Seyðisfirði og í Neskaupstað. Atburðir minna okkur því reglulega á þessa vá og sýna fram á að mikilvægt er að endurskoða reglulega lög og reglugerðir um varnir gegn ofanflóðum, stefnumótun og áhættumat á hverjum stað þannig að draga megi úr líkum á tjóni þegar ofanflóð eiga sér stað.

Lög nr. 49/1997 voru sett í kjölfar mannskæðra snjóflóða sem féllu á Vestfjörðum árið 1995 og voru lögin sett til að aftra því að frekara manntjón hlytist af ofanflóðum. Megináherslan var á varanlegar varnir nema sýnt væri fram á að mun hagkvæmara væri að kaupa eignir á hættusvæðum. Til þess að fjármagna framkvæmdirnar og önnur verkefni þeim tengd kváðu lögin á um stofnun á nýjum sjóði, ofanflóðasjóði. Tekjustofninn er árlegt gjald á allar brunatryggðar fasteignir en fjárheimildir sjóðsins takmarkast þó við þá upphæð sem ákveðin er árlega í fjárlögum. Reynslan af framkvæmd laganna sýnir að mikilvæg öryggisbót hefur náðst fyrir íbúa þeirra staða sem búa við ofanflóðahættu vegna varna sem reistar hafa verið á undanförunum þremur áratugum, en jafnframt hefur komið fram þörf á breytingum, m.a. til að auka skýrleika tiltekinna ákvæða laganna, einkum hvað varðar nýtingu hættusvæða og eftirlit.

Við gerð frumvarps þessa kom til skoðunar að breyta skilgreiningunni á hugtakinu ofanflóð sem finna má í 2. mgr. 1. gr. laganna á þá leið að hún yrði víðtækari. Varð niðurstaða

þeirrar skoðunar sú að ekki var talin þörf á því enda er litið svo á að hugtakið nái einnig yfir atburði eins og t.a.m. krapaflóð, berghlaup og grjóthrun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er fjallað um ýmis atriði til breytingar á lögum nr. 49/1997 og lögum nr. 120/2012 og eru helstu nýmæli eftirfarandi:

- Skerpt er á markmiðsákvæði sem byggist á markmiðum þeim sem lágu að baki upphaflegri lagasetningu, þ.e. að megináhersla er lögð á að aftra manntjóni og slysum af völdum ofanflóða á heimilum fólks sem og á mennta- og heilbrigðisstofnunum.
- Fyrirhugað er að auka hlutdeild ofanflóðasjóðs í kostnaði við viðhald varnavirkja úr 60% í allt að 99% og úr 90% í allt að 99% af kostnaði við undirbúning og framkvæmdir við varnavirki og kaup eigna eða eignarnám. Samhliða er lagt til að lánveitingar úr ofanflóðasjóði, vegna kostnaðarhlutdeildar sveitarfélaga, verði afnumdar. Þá er lagt til að mat Veðurstofu Íslands þurfi að liggja fyrir svo að fé ofanflóðasjóðs verði notað til að kaupa lóðir eða fasteignir í þeim tilvikum þegar varnavirki auka ofanflóðahættu á þeim lóðum og fasteignum. Jafnframt að sveitarfélagi verði gert óheimilt að selja fasteignir, sem keyptar hafa verið með fé ofanflóðasjóðs, nema þá til flutnings af hættusvæði.
- Í samræmi við framkvæmd laganna er gerð tillaga um lögfestingu á þeirri reglu að þinglýsa beri kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu hafi húseign verið keypt eða tekin eignarnámi og ekki verið flutt af hættusvæði, sbr. 11. gr. laganna.
- Lagt er til að ákvæði verði bætt við lögum um endurskoðun hættumats, hafi forsendur breyst, s.s. vegna nýrrar þekkingar, breyttra staðhátta eða varna sem hafa verið reistar.
- Skerpt er á því að eftirlit með hættu á ofanflóðum á vegum, skipulögðum skíðasvæðum, í ferðaþjónustu og annarri starfsemi utan þéttbýlis sé á ábyrgð viðkomandi rekstraraðila.
- Lagðar eru til takmarkanir á skipulagi óbyggðra svæða nema tryggt sé að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða verði ásættanleg án sérstakra varnavirkja.
- Lagt er til að lögfest verði sú skipting hættusvæða í áhættuflokka sem kveðið er á um í reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða.
- Lagt er til að lögum verði aðlöguð að breyttu hlutverki almannavarnanefnda.
- Lagt er til að lögfest verði sú meginregla sem fram kemur í reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða að varnir og uppkaup nái fyrst og fremst til íbúðarhúsnæðis eða húsnæðis sem varnarframkvæmdir hafa áhrif á.
- Nýmæli er tillaga um sektarákvæði sem beinist að þeim, sem dvelja í eða á eignum sem keyptar hafa verið upp eða teknar eignarnámi og hafa ekki verið fluttar af hættusvæði, utan heimils nýtingartíma en vegna snjóflóðahættu er tímabilið 1. nóvember til 30. apríl. Sambærilegt bann er lagt við dvöl í eða á hvers konar öðrum eignum á sama svæði og á sama tímabili nema dvölin sé nauðsynleg vegna atvinnustarfsemi sem þar fer fram og dvölin eykur ekki heildaráhættu á viðkomandi svæði.
- Þá er gerð tillaga um breytingu á lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012, á þá leið að Vegagerðin fái heimild til að taka að sér verkefni fyrir ríki og sveitarfélög sem tengjast vörnum gegn ofanflóðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Almennar takmarkanir á nýtingu fasteigna á hættusvæði eru að mati ráðuneytisins ekki þess eðlis að þær brjóti gegn stjórnarskrá, eða valdi bótaskyldu, enda er þeim ætlað að lágmarka almannahættu af nýtingu umræddra eigna og þjóna þannig almannahagsmunum. Frumvarpið þykir því ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið kallaði til samráðs fulltrúa Veðurstofu Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins vegna frumvarpsins.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 29. ágúst til 19. september 2025 (mál nr. S-154/2025). Alls bárust átta umsagnir, frá sveitarfélögunum Skagafirði, Fjarðabyggð og Múlaþingi, Skipulagsstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Lögreglunni á Vestfjörðum og Dýraverndunarsambandi Íslands og reyndust þær gagnlegar við gerð frumvarpsins. Almenn t var áformunum fagnað en fram komu ýmsar athugasemdir og tillögur sem miðuðu að því að vikka gildissvið laganna, skýra ábyrgð og tryggja fjármögnun. Af hálfu sveitarfélaganna Fjarðabyggðar og Múlaþings og Sambands sveitarfélaga á Austurlandi var lögð áhersla á að tryggja öryggi og eignir atvinnulífs til jafns við almenning. Af hálfu Skagafjarðar var bent á aukna áhættu vegna jarðvegsskriða í kjölfar loftslagsbreytinga, kallað var eftir skyldu til hættumats að beiðni sveitarfélaga og krafist skýrari afmörkunar á því að lögin næðu ótvírætt til ofanflóða vegna óstöðugra jarðlaga. Dýraverndarsamband Íslands krafðist samræmingar við lög nr. 55/2013 um velferð dýra og að hættumat og rýmingar næðu einnig til gripahúsa.

Samband íslenskra sveitarfélaga fagnaði hækkun hlutdeildar Ofanflóðasjóðs í viðhaldi varnarvirkja og lagði, líkt og Fjarðabyggð, áherslu á að markaðar tekjur af ofanflóðagjaldi rynnu að fullu til sjóðsins. Enn fremur var af hálfu Skagafjarðar lögð áhersla á að sveitarfélög fengju fjármagn til fyrirbyggjandi aðgerða, ekki aðeins til tjónabóta eftir á.

Lögreglan á Vestfjörðum vakti athygli á brotum gegn dvalarbanni í uppkeyptum eignum á hættusvæðum og taldi skorta skýr úrræði til framfylgdar, m.a. sektarákvæði og skýringu á hugtakinu „dvöl“. Skipulagsstofnun benti á lagalega óvissu um beitingu hættumats í haf- og strandsvæðisskipulagi samkvæmt lögum nr. 88/2018 og taldi þörf á skýrari kröfum, m.a. með hliðsjón af umhverfistjóni af völdum ofanflóða, svo sem í sjókvíaelði.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt...

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt mun það leiða til aukins skýrleika og þess að frekar verði unnt takmarka áhættu fólks sem býr eða dvelur á ofanflóðahættusvæðum. Þannig er þrengrt að heimildum sveitarfélaga til að skipuleggja hættusvæði þar sem fólk getur dvalið. Markmiðsákvæði laganna mun einnig leiða til aukins skýrleika en varnir og uppkaup munu fyrst og fremst beinast að íbúðarhúsnæði og mennta- og heilbrigðisstofnunum. Gert er ráð fyrir að sektar- og valdbeitingarheimild frumvarpsins hafi aðallega í för með sér almenn varnaðaráhrif og minni líkur verði á því að almenningur gerist brotlegur við lögin.

Verði frumvarpið samþykkt í óbreyttri mynd er ekki gert ráð fyrir að það hafi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð eða sveitarfélög þegar kemur að kostnaði við undirbúning og framkvæmdir við varnarvirki annars vegar og kaup, eignarnám eða flutning á fasteignum hins vegar, þar

sem aukin kostnaðarhlutdeild ofanflóðasjóðs, úr 90% í 99% hvað þessa liði snertir, jafnast út vegna afnáms lánveitinga úr ofanflóðasjóði til sveitarfélaga. Hafa sveitarfélög hingað til, vegna þessara lánveitinga, í raun ekki greitt nema um 1% af framangreindum kostnaði. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir því að hækkun kostnaðarhlutdeildar ofanflóðasjóðs vegna viðhalds á varnarvirkjum, úr 60% í 99%, leiði af sér að jafnaði um 150-250 milljóna króna árlega kostnaðaraukningu sem sveitarfélög hefðu annars borið. Byggir það mat á því að endurnýja þurfi öll mannvirki að fullu á 80-150 ára fresti.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með viðbótinni við 1. mgr. er lögfestur sá tilgangur sem legið hefur til grundvallar lögunum frá setningu þeirra, þ.e. að verja mannlíf og koma í veg fyrir slys á fólki. Með því að setja þetta markmið fram með svo afgerandi hætti er staðfestur sá forgangur sem öryggi fólks, einkum á heimilum þess og mennta- og heilbrigðisstofnunar, hefur fram yfir önnur verðmæti. Þessi skýra forgangsörðun er mikilvæg og þjónar sem leiðarljós við túlkun og beitingu annarra ákvæða laganna, svo sem þeirra sem veita stjórnvöldum heimildir til inngripa í réttindi einstaklinga í þágu almannaheilla, líkt og við rýmingu svæða eða setningu kvaða um takmarkaða nýtingu eigna á hættusvæðum.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 3. gr.

Í samræmi við reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum er tekið fram að eftirlit með hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum er á ábyrgð rekstraraðila þeirra, sem er það fyrirkomulag sem almennt tíðkast á skíðasvæðum í öðrum löndum. Ákvæðið er til að skerpa frekar á ákvæðum laganna í samræmi við þann tilgang og markmið að aftra því að manntjón hljótist af eða fólkl slasist af völdum ofanflóða, sér í lagi á heimilum og mennta- og heilbrigðisstofnunar. Í þinglegri meðferð frumvarpsins, sem varð að lögum nr. 49/1997, var bætt við ákvæði um að jafnframt skyldi meta hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum. Í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9911/2018 er það mat umboðsmanns að rök séu fyrir því að skylda Veðurstofunnar til að ráða eftirlitsmenn vegna hættu á ofanflóðum nái einnig til skipulagðra skíðasvæða. Framkvæmdin hefur hins vegar ekki verið í þá veru eða lögin túlkuð á þann veg. Lögin grundvallast á því að Veðurstofa Íslands hafi eftirlitsskyldur með íbúabyggð til að vernda fólk fyrst og fremst á heimilum en ekki fríundasvæðum sem ríkið hefur ekki forræði yfir og eru víða um land. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur, í máli nr. E-2655/2021, er þessi framkvæmd staðfest, þ.e. að Veðurstofa Íslands hafi ekki eftirlitsskyldur á skipulögðum skíðasvæðum. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu héraðsdóms þykir engu að síður rétt að gera tillögu um breytingar til að taka af allan vafa um skyldur Veðurstofu Íslands og eftirlitsskyldra rekstraraðila skíðasvæða. Er þetta eins og áður segir einnig í samræmi við ákvæði um eftirlit á skíðasvæðum í reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum þar sem gert er ráð fyrir að rekstraraðili skíðasvæðis fari með og beri ábyrgð á daglegu eftirliti. Veðurstofan ber eftir sem áður ábyrgð á gerð hættumats.

Þess ber jafnframt að geta að Vinnueftirlitið hefur eftirlit með starfsemi samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, þ.m.t. starfsemi á skíðasvæðum. Í því felst m.a. að leitast við að tryggja að starfsumhverfi á svæðunum sé öruggt.

Hluti af þeim þáttum sem eftirlitið nær til og tryggir daglegt eftirlit rekstraraðila er hvort áhættumat liggi fyrir á svæðunum, t.d. hætta á ofanflóðum.

Jafnframt er lagt til að eftirlit með hættu á ofanflóðum á vegum, í ferðaþjónustu og annarri starfsemi utan þéttbýlis sé á ábyrgð viðkomandi rekstraraðila.

Þá birtir Veðurstofan almenna snjóflóðaspá fyrir fimm valin landsvæði þar sem talin er mest hætta á ofanflóðum, þ.e. á norðanverðum Vestfjörðum, á utanverðum Tröllaskaga, í innanverðum Eyjafirði, á Austfjörðum og svæði á suðvesturhorninu. Þessi þjónusta Veðurstofunnar er mikilvæg fyrir íbúa á þessum svæðum sem og aðra aðila sem leið eiga um viðkomandi landshluta, hvort sem fólk er á ferðalögum eða í fjallamennsku. Snjóflóðaspá er ekki það sama og hættumat samkvæmt lögum um um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997, en felur í sér mikilvægar upplýsingar um ástand og hættu á viðkomandi svæðum með tilliti til snjóflóða.

Eftirlitsmenn Veðurstofu Íslands afla gagna sem lögð eru til grundvallar ákvörðunum um rýmingu húsnæðis í þéttbýli, skv. viðbragðsáætlun. Það eftirlit nýtist einnig við gerð snjóflóðaspár stofnunarinnar. Fjölmargir rekstraraðilar þurfa að gæta að öryggi fólks gagnvart snjóflóðahættu í tengslum við eigin rekstur, svo sem í rekstri vegakerfisins, vetrarferðamennsku til fjalla og við fjalllendi og á skíðasvæðum til að tryggja öryggi vegfarenda, starfsfólks og viðskiptavina og við rekstur vegakerfisins. Í þeim tilgangi að taka af allan vafa, sbr. fyrri umfjöllun um dóm héraðsdóms, þá mælir frumvarpið fyrir um að það er Veðurstofa Íslands sem tekur ákvörðun um að ráða þá eftirlitsmenn sem ákvæðið tekur til og fá greidd laun úr ríkissjóði.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að bæta við ákvæðið að Veðurstofa Íslands skuli endurskoða þegar staðfest hættumat hafi forsendur breyst. Þá segir að ráðherra sé af því tilefni heimilt að skipa hættumatsnefnd en í sumum tilvikum getur slíkt verið talið nauðsynlegt, s.s. ef hættumat er talið geta breyst verulega frá því sem var eða þegar lokið hefur verið við varnarframkvæmdir í byggðarlagi.

Jafnframt er lagt til að sveitarfélögum verði óheimilt að skipuleggja íbúðabyggð, frístundabyggð eða svæði fyrir atvinnustarfsemi nema tryggt sé að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða verði ásættanleg án sérstakra varnarvirkja, en áhætta er skilgreind nánar í reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða. Mikilvægt er, á skipulagsstigi, að koma í veg fyrir að ný byggð rísi sem síðar gæti þurft að verja eða kaupa upp vegna hættu á ofanflóðum. Lagt er til að þetta verði tekið skýrt fram í lagatexta.

Að lokum er lagt til að í 6. mgr., sem verður 7. mgr. verði frumvarpið að lögum, verði nánari upptalning á því sem þegar hefur verið sett í reglugerð nr. 505/2000. Í reglugerðinni eru reglur um gerð og notkun hættumats, flokkun og nýtingu hættusvæða en einnig um varnir og varnarvirki. Þá er í reglugerð miðað við skiptingu hættusvæða í áhættuflokka eftir vaxandi áhættu og tilgreind skilyrði fyrir nýtingu hvers þeirra í fyrirliggjandi byggð. Rétt þykir að skerpa á þessum atriðum í lögum. Eins er lagt til að nánar skuli í reglugerð kveðið á um úttekt á hættu.

Um 5. og 6. gr.

Lagt er upp með að halda óbreyttu verklagi við rýmingar vegna staðbundinnar snjóflóðahættu, þar sem það verklag er talið skilvirkt, þó það stangist á við verklag við rýmingar vegna annarrar náttúruvár. Í greininni eru því aðeins lagðar til orðalagsbreytingar til

samræmis við breytingar sem orðið hafa á hlutverki almannavarnanefnda. Jafnframt er skert á hlutverkum aðila í samræmi við verklag sem reynst hefur farsælt undanfarna áratugi.

Veðurstofa Íslands gefur út viðvaranir um staðbundna snjóflóðahættu, lýsir yfir hættuástandi og tekur ákvörðun um það hvenær hættuástandi skuli aflétt. Er það gert í samráði við lögreglustjóra en í stað þess að hafa einnig samráð við almannavarnanefnd er lagt til að samráð verði einnig haft við ríkislögreglustjóra. Að sama skapi er lögð til orðalagsbreyting í þá veru að húsnæði skuli rýmt í samræmi við gildandi viðbragðsáætlun í stað gildandi neyðaráætlunar. Er síðastnefnd breyting í samræmi við það sem áætlun þessi er kölluð í reynd, sbr. 5. gr. laganna. Jafnframt er lögð til sú viðbót að uppdættir, sem afmarka svæði í viðvörun um staðbundna snjóflóðahættu, skuli nú einnig kynntir hlutaðeigandi sveitarstjórnnum.

Um 7. gr.

Breyting þessi lítur að því að skerpa á því að ofanflóðanefnd sé ráðgefandi gagnvart ráðherra í samræmi við framkvæmdina. Hér er í raun ekki um eiginlega breytingu að ræða heldur áréttingu að ofanflóðanefnd sé ráðgefandi. Þá er jafnframt áréttað að nefndin taki ekki stjórnvaldsákvæðanir. Með breytingunni er lögð áhersla á að endanlegt ákvörðunarvald um ráðstöfun fjármuna úr ríkissjóði, eða sjóðum á vegum ríkisins, hvíli á herðum þess ráðherra sem ber stjórnskipulega og pólitíska ábyrgð á málaflokknum. Breytingin er ekki ætluð til að draga úr vægi eða faglegu sjálfstæði ofanflóðanefndar. Þvert á móti er henni ætlað að efla og skerpa á sérfræðihlutverki hennar.

Um 8. gr.

Í greininni er því slegið föstu að það er hlutverk Veðurstofu Íslands að meta hvort til greina komi að þetta byggð í skjóli varnarmála sem hafa verið reist og þá með hvaða skilyrðum. Eins verður Veðurstofu Íslands nú skylt en ekki einungis heimilt, verði frumvarpið samþykkt í óbreyttri mynd, að meta hvort til greina komi að þetta byggð eftir að varnarmáli hafa verið reist.

Um 9. gr.

Í greininni er í fyrsta lagi lagt til að mat Veðurstofu Íslands, um að varnarmáli auki ofanflóðahættu á lóðum eða öðrum fasteignum, þurfi að liggja fyrir svo sveitarstjórn geti gert tillögu um kaup á slíkum eignum. Í öðru lagi að slík tillaga sveitarstjórnar skuli gerð til ofanflóðanefndar en það er í samræmi við þá tilhögun skv. 1. máls. 1. mgr. 11. gr. laganna þegar sveitarstjórn gerir tillögu til ofanflóðanefndar um kaup eða flutning á húseign í stað þess að reisa varnarmáli eða beita öðrum varnaraðgerðum. Í þriðja lagi segir að sveitarstjórn skuli sjá um að kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu sé þinglýst á viðkomandi eign. Er gert ráð fyrir því að sveitarstjórn meti í hverju tilviki fyrir sig með hvaða hætti þinglýsingu slíkrar kvaðar skuli háttáð, t.d. hvort slík kvöð skuli sett í lóðarleigusamning um viðkomandi fasteign eða þinglýst með sérstöku skjali. Ákvæðið hefur tengsl við 12. gr. frumvarps þessa sem fyrirhugað er að verði að 16. gr. laganna og kveður m.a. á um sektarheimild til handa lögreglustjóra gagnvart þeim sem dveljast í eða á eignum, sem keyptar hafa verið eða teknar eignarnámi vegna snjóflóðahættu, á tímabilinu 1. nóvember til 30. apríl. Þinglýsing kvaðar sem þessarar verður þó ekki undir neinum kringumstæðum skilyrði fyrir því að lögreglustjóri megi beita umræddri sektar- eða valdbeitingarheimild. Er þinglýsingunni einungis ætlað að auka líkurnar á því að þeim, sem dveljast eða hyggjast dveljast í eða á umræddum eignum, sé kunnugt um kvöðina. Í fjórða lagi er sú tillaga gerð að sveitarfélagi verði gert óheimilt að selja eignir sem keyptar eru eða teknar eignarnámi samkvæmt þessari grein nema þá til flutnings af

hættusvæði. Er markmiðið með slíku banni að koma í veg fyrir að sveitarfélög selji fleiri fasteignir á almennum markaði en þau hafa nú þegar gert. Er þessi breyting lögð til m.a. með hliðsjón af umsögn lögreglustjórans á Vestfjörðum um áform um breytingar á lögunum en þar segir m.a. að færst hafi í vöxt að eigendur húsa á hættusvæðum hafi valið að dvelja þar langdvölum yfir vetrartímann í trássi við þinglýsta kvöð sem hvílir á húsunum.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að gjald það sem innheimt er skv. 12. gr. laganna kallist ofanflóðagjald eins og það hefur í reynd verið nefnt. Eins er lagt til að skerpt verði á því við hvaða fjárhæð skuli miða við innheimtu gjaldsins. Er lögð til sú orðalagsbreyting að fjárhæðin nemi 0,3% af váttryggingarfjárhæð í stað 0,3% af váttryggingarverðmæti sem felur það í sér að skylda til álagningar gjaldsins nær, hér eftir sem áður, til heildarfjárhæðar brunatrygginga en ekki einvörðungu brunabótamats. Með breytingunni er tekinn af allur vafi um að skylda til að innheimta og skila gjaldinu nær einnig til viðbótarbrunatrygginga auk váttrygginga á húseignum í smíðum sem skylt er að váttryggja.

Um 11. gr.

Í greininni er lagt til að fé ofanflóðasjóðs megi nota til að greiða fyrir hærri hlutfall kostnaðar við varnir gegn ofanflóðum en verið hefur. Samhliða er lagt til afnám lánveitinga, úr ofanflóðasjóði til sveitarfélaga, sem nema kostnaðarhlut þeirra vegna undirbúnings og framkvæmda við varnavirki sem og vegna kaupa, eignarnáms eða flutnings á húseignum. Ekki er gert ráð fyrir því að breytingarnar hafi áhrif á skiptingu kostnaðar milli ríkissjóðs og sveitarfélaga, hvað þessa liði snertir, þar sem sveitarfélög hafa í reynd aðeins greitt um 1% af heildarkostnaði. Hér er því eingöngu um að ræða einföldun á fyrirkomulagi greiðslna úr ofanflóðasjóði og nær hún bæði til ríkis og sveitarfélaga.

Í greininni er jafnframt lagt til að greiðslur úr ofanflóðasjóði vegna viðhalds varnavirkja aukist úr 60% í 99%. Aukin kostnaðarþátttaka ofanflóðasjóðs í viðhaldsframkvæmdum er til komin þar sem ljóst þykir að til framtíðar litíð geti kostnaður vegna viðhalds varnavirkja orðið sveitarfélögum ofviða. Almennt eru varnir hannaðar til þess að endast í 80-100 ár en búast má við lengri endingu. Breytingin er hugsuð til þess að tryggja fjármagn til reglubundins viðhalds mannvirkja þannig að þau haldi varnargildi sínu til langs tíma og skapi ekki falskt öryggi. Á þetta sérstaklega við um kostnaðarsamt viðhald stoðvirkja á upptaksvæðum snjóflóða.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til það nýmæli að heimilt verði að sekta einstaklinga fyrir brot gegn banni við dvöl í eða á eignum á hættusvæði frá og með 1. nóvember til og með 30. apríl. Gera má ráð fyrir að heimild til að sekta aðila fyrir umrædd brot hafi þau varnaðaráhrif að almenningur fylgi frekar fyrirmælum og stofni sér eða öðrum ekki í hættu með ólögmætri dvöl á hættusvæði.

Er talið mikilvægt að koma í veg fyrir þá dvöl sem fjallað er um í greininni. Færst hefur í vöxt að íbúðarhús á hættusvæði C, sem keypt hafa verið í stað þess að verja þau og endurseld síðan með kvöð um að dvöl í þeim takmarkist við sumartímann, séu ólöglega nýtt að vetrarlagi. Dæmi eru um að þurft hafi að ganga hús úr húsi í hættuástandi til þess að rýma slíkar eignir. Með uppkaupum eignanna átti að útrýma þörf á vöktun og rýmingum í hættuástandi og í staðinn tryggja öryggi íbúa á varanlegan hátt. Með dvöl í þessum eignum yfir vetrartíma fellur um sjálfan sig sá tilgangur laganna að koma í veg fyrir slys á fólki á heimilum þess. Jafnframt

hefur færst í vöxt að atvinnuhúsnæði á hættusvæðum snjóflóða, sem ekki hefur verið keypt upp, sé nýtt til búsetu og næturdvalar og viðvera í húsunum þar með aukin. Slíkt stangast m.a. á við 11. og 21. gr. reglugerðar nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða en áhætta er skilgreind nánar í reglugerðinni. Kemur þar m.a. fram að heimild til að breyta íbúðar- og atvinnuhúsnæði takmarkist við það að heildaráhætta á viðkomandi svæði aukist ekki, t.d. með fjölgun íbúða eða fjölgun starfsmanna. Er því lagt til í greininni að jafnframt verði óheimilt að dvelja í eða á hvers konar öðrum eignum, á sama svæði og á sama tímabili, nema dvölin sé nauðsynleg vegna atvinnustarfsemi sem þar fer fram og dvölin auki ekki heildaráhættu á viðkomandi svæði, t.d. með fjölgun starfsmanna eða annars konar aukinni viðveru. Er ákvæðinu þannig ekki ætlað að banna þá atvinnustarfsemi sem nú fer fram á hættusvæðum en óheimilt verður að gera hana umfangsmeiri eða breyta nýtingu húsnæðis á þann hátt að heildaráhætta á viðkomandi svæði aukist.

Jafnframt er talið mikilvægt að setja skýra línu varðandi það tímabil sem dvölin er óheimil. Tímabilið er í samræmi við heimilan nýtingartíma í þinglýstri kvöð á þeim eignum sem keyptar hafa verið upp og byggir á mati Veðurstofu Íslands. Á næstu áratugum kann að verða ástæða til að breyta þessu tímabili vegna loftslagsbreytinga en ekki er talið komið að því.

Með óheimilli dvöl er átt við hvers kyns viðveru einstaklings í húsnæði eða á fasteign á skilgreindu hættusvæði á tímabili sem dvalarbann tekur til, sem er umfram skammvinna viðveru vegna nauðsynlegs viðhalds og eftirlits með eign og ekki getur talist sanngjarnt að beðið verði með þar til dvalarbanni lýkur. Ákvæðinu er þó ekki ætlað, eins og áður segir, að ná til dvalar sem telst nauðsynleg vegna atvinnustarfsemi sem er og hefur verið á svæðinu. Í þessu samhengi telst dvöl m.a. nauðsynleg ef vandkvæðum er bundið, eða ekki unnt, að stunda viðkomandi atvinnustarfsemi nema með viðveru á svæðinu.

Um 13. gr.

Í greininni er lagt til að Vegagerðin fái heimild til að taka að sér verkefni á sviði varna gegn ofanflóðum frá ríki og sveitarfélögum með samningi. Er breytingin lögð til samhliða tillögu um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997. Efni greinarinnar er bundið við þau verkefni sem fjallað er um í lögnum og er hugtakið ofanflóð notað sem samheiti yfir snjóflóð og skriðuföll, sjá 2. mgr. 1. gr. laganna. Vegagerðin býr yfir mikilli þekkingu og reynslu á sviði jarðvegsframkvæmda eins og vega- og jarðgangnagerð, gerð leiðigarða, varnargarða og umsjón með undirbúningi framkvæmda af slíkum toga s.s. umsjón með tæknilegum og fjárhagslegum undirbúningi framkvæmdaverkefna og fjárhagslegri umsjón og eftirliti slíkra verkefna. Hægt er að nýta þessa þekkingu á öðrum sviðum þar sem reynir á hana og eru framkvæmdir við varnir gegn ofanflóðum dæmi um slíkt. Framkvæmdir í tengslum við og til varnar gegn náttúruvá hafa verið á könnu Vegagerðarinnar á grundvelli samninga sem gerðir hafa verið með heimild í lögum um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesi nr. 84/2023 auk verkefna við að tryggja öryggi innviða í Grindavík skv. lögum nr. 40/2024 um framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ. Heimild til að fela Vegagerðinni verkefni á sviði ofanflóðavarna er rökrétt í samhengi við önnur verkefni sem stofnunin hefur tekið að sér og sinnir á grundvelli gildandi lagaheimilda.

Fjárveitingar til Vegagerðarinnar miðast við lögboðin verkefni stofnunarinnar hverju sinni. Verkefni við varnir gegn ofanflóðum eru viðbót við lögboðin verkefni og ekki gert ráð fyrir þeim í fjárveitingum stofnunarinnar. Því er gert ráð fyrir því að tiltekið verkefni sem Vegagerðin tekur að sér á sviði varna gegn ofanflóðum sé full fjármagnað. Er gert ráð fyrir að gengið yrði nánar frá slíkum verkefnum með samningi hverju sinni milli hlutaðeigandi

stjórnvalda þar sem umfang þeirra væri skilgreint og gengið frá tilfærslu fjármagns til Vegagerðarinnar.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið hefur í samráði við innviðaráðuneytið haft til skoðunar að fela Vegagerðinni umsjón verkefna við ofanflóðavarnir. Er þar einkum um að ræða umsjón með tæknilegum og fjárhagslegum undirbúningi verkefna sem falla vel að daglegum verkefnum Vegagerðarinnar við undirbúning og umsjón framkvæmda. Með þessari breytingu er skotið lagastoð undir slík áform.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.