

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, með síðari breytingum (hættumat eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Við 1. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt er heimilt að taka þátt í kostnaði við vinnu á hættumati vegna annarrar náttúruvár eins og nánar greinir í lögum þessum.

2. gr.

Við 2. másl. 1. mgr. 4. gr. laganna bætist: eins og það er skilgreint í reglum sem ráðherra setur skv. 6. mgr.

3. gr.

Í stað 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Fé ofanflóðasjóðs, sbr. 12. gr., skal notað til að greiða kostnað við rekstur sjóðsins og ofanflóðanefndar, svo og kostnað við varnir gegn ofanflóðum. Kostnaður við varnir gegn ofanflóðum greiðist sem hér segir.

4. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögnum orðast svo:

Þrátt fyrir 1. mgr. 13. gr. laganna er heimilt að nota fé ofanflóðasjóðs til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða frá 1. janúar 2015 til 31. desember 2017.

5. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2015.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneyti í samráði við Veðurstofu Íslands. Samráð var einnig haft við innanríkisráðuneytið og Vegagerðina varðandi þann þátt frumvarpsins er lýtur að sjávarflóðum.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er að mörgu leyti samhljóða lögum nr. 22/2012, um breytingu á lögum nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, með síðari breytingum, sem að óbreyttu falla úr gildi 31. desember 2014. Svo virðist sem við setningu þeirra laga hafi verið gerð þau mistök að öllum lagabreytingunum var afmarkaður þriggja ára gildistími en ekki eingöngu þeirri heimild ofanflóðasjóðs að veita fé í gerð hættumats vegna eldgosa eins og ætlunin var. Er frumvarpi þessu ætlað að ráða bót á þessu og þar með tryggja að efni ákvæða 1.–3. gr. þessa frumvarps falli ekki brott úr lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum um næstu áramót.

Nýmæli frumvarpsins felast í því að heimilt verði að ráðstafa fé úr ofanflóðasjóði til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna vatnsflóða og sjávarflóða ásamt því að gert er ráð fyrir að heimild til að nota fé úr ofanflóðasjóði til að taka þátt í kostnaði við hættumat eldgosa verði framlengd um þrjú ár.

Ísland býr við náttúruvá sem valdið getur miklum skaða fyrir samfélagið bæði vegna manntjóns, tjóns á innviðum samfélagsins og eignatjóns. Skemmst er að minnast gossins í Heimaey árið 1973 þar sem tjónið nam um 6% af vergri landsframleiðslu, snjóflóðanna í Neskaupstað árið 1974 og á Vestfjörðum árið 1995 sem kostuðu mörg mannlíf, sem og gossins í Gjalp árið 1996 og hlaupsins í kjölfarið sem olli þungum búsigfum. Fram til ársins 1973 var áhættustjórnun ekkert sinnt og samfélagið brást við náttúruvá með viðbrögðum eftir að atburður hafði átt sér stað. Minna var gert til að skilja áhrif náttúruvár og til að undirbúa samfélagið fyrir þau áföll sem orðið geta í kjölfar slíkra atburða og þar með gera samfélagið hæfara til að takast á við ný áföll.

Á árunum 1974–1995 varð breyting til batnaðar þegar farið var að huga að þeirri hættu sem skapast gæti og að gefa út viðvaranir væri því við komið. Stofnun Viðlagasjóðs og síðar Viðlagatryggingar Íslands og ofanflóðasjóðs á þessu tímabili var verulegt framfaraskref. Í kjölfar ofanflóðanna 1995 varð hugarfarsbreyting hvað ofanflóð varðar og ákveðið að hættumat skyldi framkvæmt, sem hefur verið gert síðan. Mjög góður árangur hefur náðst og er öll umgjörð varðandi þessa tegund náttúruvár í góðum farvegi. Sjálft ofanflóðahættumatið ásamt skilgreiningu áhættuviðmiða, sem var sett fram mjög framarlega í ferlinu, hefur verið grundvöllur fyrir gerð viðbragðs- og rýmingaráætlana vegna ofanflóða og uppbyggingu varnarkirkja. Með þessari vinnu hefur verið dregið úr áhættu vegna ofanflóðavár og að mestu komið í veg fyrir að hún aukist aftur.

Bent hefur verið á að mikilvægt er að taka á allri náttúruvá með sama hætti og gert hefur verið varðandi ofanflóðin og er þess vegna lagt til í frumvarpinu að hættumat verði í fyrsta skipti unnið fyrir vatnsflóð og sjávarflóð samkvæmt hættumatsramma Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar og Sameinuðu þjóðanna (UN-ISDR). Sá rammi hefur reynst vel við vinnu hættumats vegna ofanflóða hér á landi eins og hann hefur gert víða um heim. Einnig er lagt til að vinnu við hættumat vegna eldgosa, sem nú hefur staðið yfir í tæp þrjú ár, verði fram haldið næstu þrjú árin, þ.e. 2015–2017.

Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður var vikið að er í fyrsta lagi aðalefni frumvarpsins að koma í veg fyrir að tiltekin ákvæði laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum falli brott, þ.e. 1.–3. gr. frumvarpsins, vegna mistaka sem urðu við gerð gildistökuákvæðis við setningu laga nr. 22/2012. Í öðru lagi er aðalefni frumvarpsins að leggja til að ofanflóðasjóði verði heimilað að veita fé

tímabundið til gerðar hættumats vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða. Verður nú sérstaklega vikið að umfjöllun um hættumat vegna hveirrar náttúruvá fyrir sig.

Um hættumat vegna eldgosa.

Í eldgosunum í Eyjafjallajökli 2010 og Grímsvötnum 2011 kom ápreifanlega í ljós vöntun á hættumati fyrir atburði eins og eldgos. Alþingi brást skjótt við og samþykkti 28. febrúar 2012 breytingar á lögum um ofanflóðasjóð sem tryggðu fjármögnun að hluta til þriggja ára við gerð hættumats vegna eldgosa á Íslandi. Ofanflóðasjóður greiddi um 42% af heildarkostnaði við fyrsta áfanga verkefnisins en til viðbótar kostaði Alþjóðaflugmálastofnunin um 44% og Landsvirkjun og Vegagerðin til samans tæp 15% af áætluðum heildarkostnaði.

Í fyrsta áfanga verkefnisins á árunum 2012–2014 um hættumat vegna eldgosa er unnið að fjórum verkefnum. Lagður var grunnur að gerð hættumats íslenskra eldfjalla, m.a. með yfirgripsmikilli samantekt á þekkingu á öllum eldstöðvum landsins sem gerð verður aðgengileg um vefsíða árið 2015. Unnið var að forgreiningu á hættumati vegna flóða samfara eldgosum fyrir Öræfajökul og voru frumniðurstöður kynntar fyrir heimamönnum í desember 2013 og verður lokaskýrslu skilað á vormánuðum 2015. Þá hófst vinna við forgreiningu vegna eldgosa á Reykjanesi og í Vestmannaeyjum og vegna sprengigosa, en þau eru talin geta valdið verulegum truflunum á íslensku samfélagi. Að lokum var gasmengun frá eldgosum tekin fyrir við vinnu við hættumat vegna sprengigosa og hefur sú vinna nýst mjög vel í yfirstandandi gosi, en þar er útstreymi gass miklu meira en í nýliðnum gosum. Þessari vinnu er brýnt að halda áfram í næsta áfanga.

Mikilvægi hættumats hefur glögglega komið í ljós í umbrotunum sem nú standa yfir í Bárðarbungu og Holuhrauni. Kostnaður vegna þessa atburðar hefur verið verulegur, m.a. vegna þess að ekki liggja fyrir nægjanlegar upplýsingar um áhættu samfélagsins vegna hugsanlegra jökulhlaupa, gas- og öskudreifingar. Áhættuviðmið hafa ekki verið skilgreind og geta viðbrögð þar af leiðandi orðið ómarkviss, of mikil, of lítil eða jafnvel tilviljanakennd.

Íslenskt samfélag verður að geta brugðist rétt við eldgosavá sem og annarri náttúruvá. Hættumat er nauðsynleg forsenda þess að allir viðbragðsaðilar geti unnið skipulega og markvisst í náttúruatburðum eins og eldgosum og lágmarkað þannig kostnað samfélagsins. Tillaga hefur verið lögð fram að verkefnum fyrir næsta áfanga vinnu við gerð hættumats vegna eldgosa ásamt grófri kostnaðaráætlun. Þar er gert ráð fyrir að ofanflóðasjóður greiði um 45% kostnaðarins og aðrir hagsmunaaðilar, svo sem Alþjóðaflugmálastofnunin, aðilar innan íslenska orkugeirans og aðrir, greiði um 55% kostnaðarins. Í þeim áfanga verður lögð áhersla á skilgreiningu áhættuviðmiða, en þau eru grundvöllur umfangs allrar áhættustjórnunar.

Um hættumat vegna vatnsflóða.

Veðurstofa Íslands hefur lagt á það áherslu að unnið verði hættumat vegna allrar náttúruvár og nú er lagt til að slíkt verði gert fyrir vatnsflóð. Í lögum nr. 70/2008, um Veðurstofu Íslands, kemur fram í 1. tölul. 3. gr. að Veðurstofa Íslands annist vöktun vegna náttúruvár og gefi út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu af völdum veðurs og veðurtengdra þátta, jarðskjálfta, eldgosa, hlaupa, vatnsflóða og ofanflóða. Í 10. tölul. sama ákvæðis segir að stofnunin geri vatnafars- og flóðakort og í 13. tölul. að hún skuli vinna hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni almannavarnayfirvalda eða annarra stjórnvalda. Hingað til hefur ekki verið svigrúm innan fjárheimilda Veðurstofunnar til að meta hættu vegna vatnsflóða og er því nú lagt til að veita fé til verkefnisins svo stofnuninni sé kleift að rækja hlutverk sitt.

Í desember 2006 urðu mikil flóð á Suðurlandi, í Borgarfirði, Skagafirði, Eyjafirði og við Skjálfandafljót. Tjón af völdum vatns var verulegt og á Suðurlandi og víðar fóru svæði í kaf þar sem fyrirhugað var að reisa byggð. Eldri flóð eru talin hafa verið meiri. Í kjölfar flóðanna var þáverandi Vatnamælingum Orkustofnunnar falið að 1) kortleggja flóðamörk á þessum svæðum; 2) leggja mat á flóðahæð eldri flóða; 3) byggja upp gagnabanka um söguleg flóð sem skilaði sér sem grunnur fyrir ákvarðanir og lagasmíð; og 4) setja upp vatnshæðarmæla til að sjá fyrir flóð á helstu flóðasvæðum landsins. Verkefnið gekk vel og lauk því með kynningarfundum fyrir viðkomandi sveitarfélög árið 2010. Í framhaldi af þessu verkefni var skoðað í þaula hvort og með hvað hætti lögleiða ætti tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/60/EB um flóð og mat á flóðahættu frá 23. október 2007. Niðurstaðan var sú að ekki náðist samkomulag meðal EFTA/EES-ríkjanna um að lögleiða þessa tilskipun en áhersla var lögð á það að hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að sambærileg vinna ætti sér stað hér á landi, einkum vegna þess að lagaumgjörð öll er varðar flóð og flóðahættu er ófullnægjandi fyrir sveitarfélög og skipulagsyfirvöld. Sú vinna sem unnin var í kjölfar flóðanna 2006 er grunnur að því hættumati sem lagt er til að gert verði. Enn er eftir að kortleggja fjölda svæða og skrá söguleg flóð utan vatnasviðs Hvítár og Ölfusár. Skráning sögulegra flóða er afar mikilvæg og er grunnur að því hættumati sem gera þarf en slíkir atburðir fyrnast fljótt í hugum fólks og því mikilvægt að hafist verði handa sem fyrst.

Með hættumati er átt við mat á tjónmætti vatnsflóða og tjónnæmi gagnvart þeim, ásamt eftirfylgjandi áhættumati og áhættuminnkandi aðgerðum. Með slíku mati má grípa til aðgerða sem lágmarka skaða samfélagsins vegna flóða, bæði til skamms tíma og eins ef litið er til framtíðar. Enn fremur er brýnt að skilgreina áhættuviðmið varðandi vatnsflóð en það hefur aldrei verið gert hér á landi. Slík skilgreining er mikilvægur þáttur hættumats og grunnur að viðbragðsáætlunum og áhættuminnkandi aðgerðum. Nauðsynlegt er að veita fjármunum til gerðar heildræns hættumats vegna vatnsflóða og æskilegt að koma þessum málaflokki í almennan farveg, sérstaklega fyrir ákvarðanatöku um landnotkun og skipulag en einnig til þess að viðbragðsáætlanir séu til staðar þegar vara þarf við áhættusömum flóðum og fylgjast með framgangi þeirra.

Í fyrsta áfanga verkefnisins um hættumat vegna vatnsflóða verða upplýsingar um söguleg flóð tekin saman, áhrifasvæði mögulegra flóða metin og áhættuviðmið skilgreind. Þessi upphafsvinna við hættumat er grundvöllur fyrir gerð viðbragðs- og rýmingaráætlana og áhættuminnkandi aðgerða. Mikilvægt er að fyrir liggi upplýsingar um flóð og flóðahættu, t.d. þegar sveitarfélög taka ákvarðanir um landnotkun. Eins þarf að byggja upp kerfi til að hægt sé að vara við flóðum og fylgjast með framgangi þeirra með viðvörunarkerfi og vöktunarmælum.

Um hættumat vegna sjávarflóða.

Eins og áður hefur komið fram leggur Veðurstofa Íslands áherslu á að unnið verði hættumat vegna allrar náttúruvár og er því lagt til að slíkt verði gert fyrir sjávarflóð. Vísast í því sambandi til hlutverks Veðurstofu Íslands skv. 3. gr. laga nr. 70/2008, sem er m.a. að vinna hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni almannayfirvalda eða annarra stjórnvalda, sbr. umfjöllun um hættumat vegna vatnsflóða.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 28/1997, um sjóvarnir, skal Vegagerðin sjá um að áætlun um sjóvarnir sé gerð samkvæmt lögum um samgönguáætlun og skal í henni meta nauðsyn framkvæmda, með hliðsjón af hættu á sjávarflóðum og landbroti af völdum ágangs sjávar og áætladan kostnað. Fyrirkomulag vinnu Vegagerðarinnar við sjóvarnir byggist á óskum sveitarfélaga um viðbrögð við skemmdum og hættu á skemmdum af landrofi, sjávarrofi eða flóða-

hættu. Vegagerðin leggur síðan mat á hversu aðkallandi er að verja viðkomandi svæði og er verkefnum forgangsraðað eftir hættu og líkum á tjóni. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að Veðurstofa Íslands og Vegagerðin vinni saman að verkefninu.

Nýlegasta dæmi um stórtjón af völdum sjávarflóða er tjón sem varð í miklu útsunnanveðri 9. janúar 1990. Fjölmörg dæmi eru um minni eða meiri tjónaflóð víða við strendur landsins. Miklu fé hefur víða verið varið í flóðavarnir, sérstaklega nærri höfnum landsins. Nauðsynlegt er að vinna úttekt á mögulegum sjávarflóðum á lágsvæðum landsins. Breyttar forsendur frá því fyrri úttekt var gerð á fyrri hluta 10. áratugar síðustu aldar á vegum Vita- og hafnamála-stofnunar, Skipulags ríkisins og Viðlagatryggingar, sem og aukin þekking á áhrifum loftslagsbreytinga, m.a. á sjávarstöðu, hopi jökla og þar af leiðandi landrasi og landsigi, gera það að verkum að nauðsynlegt er að slík úttekt fari fram.

Með hættumati má grípa til aðgerða sem lágmarka skaða samfélagsins vegna sjávarflóða, bæði til skamms tíma og eins ef lítið er til framtíðar. Brýnt er að skilgreina áhættuviðmið varðandi sjávarflóð enda er slík skilgreining mikilvægur þáttur hættumats og grunnur að viðbragðsáætlunum og áhættuminnkandi aðgerðum. Nauðsynlegt er að koma þessum málaflokki í almennan farveg, sérstaklega fyrir ákvarðanatöku um landnotkun og skipulag, en einnig til þess að viðbragðsáætlanir séu til staðar þegar vara þarf við áhættusömum flóðum og fylgjast með framgangi þeirra.

Í fyrsta áfanga verkefnisins um hættumat vegna sjávarflóða verður farið yfir fyrirbyggjandi úttektir og þær settar í samhengi við loftslagsbreytingar, spár um breytingar á sjávarstöðu, landris og landsig og mismunandi endurkomutíma sjávarflóða. Svæðum þar sem vinna þarf hættumat verður forgangsraðað og áhættuviðmið verða skilgreind. Þessi upphafsvinna við hættumat er grundvöllur fyrir gerð viðbragðs- og rýmingaráætlana og áhættuminnkandi aðgerða. Eins og gildir um vatnsflóðin þá er mikilvægt að fyrir liggi upplýsingar um flóð og flóðahættu vegna sjávarflóða, t.d. þegar sveitarfélög taka ákvarðanir um landnotkun. Eins þarf að byggja upp kerfi til að hægt sé að vara við flóðum og fylgjast með framgangi þeirra með viðvörunarkerfi og vöktunarmælum.

Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það geti stangast á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

Samráð.

Eins og áður hefur komið fram var frumvarp þetta unnið í samvinnu við Veðurstofu Íslands. Rétt er að geta þess að Veðurstofan hefur, varðandi áframhaldandi vinnu við hættumat eldgosa, verið í samstarfi við Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands og Landgræðslu ríkisins. Sérstök þörf var á samráði við innanríkisráðuneytið og Vegagerðina um tillögu frumvarpsins um hættumat sjávarflóða þar sem lög nr. 28/1997, um sjóvarnir, eru á forræði innanríkisráðherra. Fundað var sérstaklega vegna þessa 20. október sl. Voru innanríkisráðuneytið og Vegagerðin sammála þeim breytingum sem frumvarpið felur í sér og að ofanflóðasjóði verði heimilað að kosta vinnu við gerð hættumats vegna sjávarflóða. Drög að frumvarpinu voru send Sambandi íslenskra sveitarfélaga til upplýsinga.

Ekki var talin þörf á samráði við aðra aðila enda snertir frumvarpið fyrst og fremst almannahagsmuni þar sem lagt er til að tryggja fjármagn til gerðar hættumats eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða.

Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt er komið í veg fyrir að nauðsynleg ákvæði laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum falli brott, þ.e. 1.–3. frumvarpsins, og ofanflóðasjóði heimilað að kosta vinnu við gerð hættumats vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða. Gert er ráð fyrir að hlutur ofanflóðasjóðs í kostnaði við vinnu við næsta áfanga hættumats vegna eldgosa verði 120 millj. kr. næstu þrjú árin. Hlutur ofanflóðasjóðs í kostnaði við vinnu við gerð hættumats vegna vatnsflóða verður 90 millj. kr. og við gerð hættumats vegna sjávarflóða 45 millj. kr. næstu þrjú árin. Verði ofanflóðasjóði ekki veitt framangreind heimild mun annaðhvort þurfa að fjármagna vinnu við hættumat með heimild í fjárlögum hvers árs ellegar að það verði ekki unnið enn um sinn. Ef hættumat vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða frestast er hætta á að í náinni framtíð verði byggt á svæðum þar sem ásættanleg áhætta er talin of mikil fyrir slíka landnotkun, með ófyrirséðum afleiðingum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

1. gr. frumvarpsins felur í sér sömu breytingu og gerð var með 1. gr. laga nr. 22/2012 um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Að óbreyttu fellur þessi breyting úr gildi 31. desember 2014, sbr. 4. gr. sömu laga, vegna mistaka við afmörkun gildistökuákvæðis.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra verði áfram heimilt að skilgreina þéttbýli í reglum sem hann setur. Ákvæðið kom fyrst inn í lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum með lögum nr. 22/2012 ásamt breytingum þar sem heimilað var að greiða fé úr ofanflóðasjóði vegna hættumats eldgosa. Sú lagabreyting var afmörkuð til þriggja ára en vegna mistaka var gildistaka alls frumvarpsins afmörkuð við þrjú ár, þó ætlunin hafi verið að lagastof vegna reglugerðarbreytingar um skilgreiningu þéttbýlis væri ætlaður varanlegur staður í lögnum. Þéttbýli hefur verið skilgreint samkvæmt reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða, sbr. reglugerð nr. 343/2014.

Um 3. gr.

Markmið 3. gr. frumvarpsins er að færa tímabundna heimild ofanflóðasjóðs til að taka þátt í kostnaði við hættumat vegna eldgosa í bráðabirgðaákvæði. Ákvæði 13. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum er því lagfært á þann veg að 1. másl. ákvæðisins („Fé ofanflóðasjóðs, sbr. 12. gr., skal notað til að greiða kostnað við rekstur sjóðsins og ofanflóðanefndar, svo og kostnað við varnir gegn ofanflóðum.“) og 3. másl. („Kostnaður við varnir gegn ofanflóðum greiðist sem hér segir:“) falli ekki að óbreyttu úr gildi 31. desember 2014 eins og 4. gr. laga nr. 22/2012 um breytingu á lögum nr. 49/1997 kveður á um.

Með fyrirleggjandi frumvarpi verður málsliðurinn um að heimilt sé að nota fé ofanflóðasjóðs til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa færður í bráðabirgðaákvæði, enda verður því ákvæði afmarkaður takmarkaður þriggja ára gildistími. Sjá nánar athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að sett verði ákvæði til bráðabirgða II við lög nr. 49/1997 svo heimilt verði að nota fé ofanflóðasjóðs til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eld-

gosa, vatnsflóða og sjávarflóða frá 1. janúar 2015 til 31. desember 2017. Er hér um tíma- bundna heimild til þriggja ára að ræða. Um nýmæli er að ræða vegna hættumats vatnsflóða og sjávarflóða en ofanflóðasjóði var fyrst heimilt að styrkja hættumat eldgosa með lögum nr. 22/2012 um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Vísað er til almennt athugasemda um nánari skýringar og röksemdir vegna þessa.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga breytingu á lögum nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, með síðari breytingum (hættumat eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða).

Með frumvarpinu er lagt til að heimild til að nota fé Ofanflóðasjóðs, sem telst til A-hluta ríkissjóðs, til greiðslu á kostnaði vegna hættumats vegna eldgosa verði framlengd um þrjú ár ásamt því að heimilað verði að ráðstafa fé úr sjóðnum til að mæta kostnaði við gerð hættumats vegna vatnsflóða og sjávarflóða í þrjú ár. Jafnframt er lagt til að heimild til að taka þátt í kostnaði við vinnu á hættumati vegna annarrar náttúruvár en snjóflóða og skriðufalla verði gerð varanleg í lögunum, en ákvæðið fellur annars úr gildi 31. desember 2014. Þá eru með frumvarpinu leiðrétt mistök sem gerð voru við breytingar á lögunum árið 2012 þegar 1. mgr. 13. gr. laganna um hvernig skuli nota fé Ofanflóðasjóðs var gerð tímabundin.

Með frumvarpinu er farið fram á að kostnaður við gerð þrenns konar hættumats verði fjármagnaður af Ofanflóðasjóði. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að 45% af 281 m.kr. kostnaði við gerð hættumats fyrir eldgos verði greiddur af sjóðnum, eða sem nemur 120 m.kr. yfir þriggja ára tímabil. Jafnframt er gert ráð fyrir að hagsmunaaðilar, svo sem Alþjóðaflugmálastofnunin, stofnanir innan orku- og samgöngugeirans á Íslandi og rannsóknarsjóðir muni styrkja verkefnið á því þriggja ára tímabili sem það nær til um aðrar 145 m.kr. og að 16 m.kr. komi af núverandi fjárheimildum Veðurstofunnar. Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu er ekki gert ráð fyrir að aðrar ríkisstofnanir sem taka þátt í verkefninu sæki um framlög í fjárlögum heldur rúmist þátttaka þeirra innan núverandi fjárheimilda. Í öðru lagi er áætlað að kostnaður við gerð hættumats vegna vatnsflóða sem farið er fram á að greiddur verði úr Ofanflóðasjóði í frumvarpinu verði 90 m.kr. á næstu þremur árum og í þriðja lagi er gert ráð fyrir 45 m.kr. vegna gerð hættumats vegna sjávarflóða. Samtals er því farið fram á að Ofanflóðasjóður greiði 255 m.kr. kostnað á árunum 2015–2017, eða 85 m.kr. á ári.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að Ofanflóðasjóður var stofnaður í þeim tilgangi að vinna að framkvæmdum við varnarvirki gegn tjóni og slysum af völdum snjóflóða og skriðufalla. Ráðuneytið telur óeðlilegt að færa ákvæði um fjármögnun annarra verkefna inn í sjóðinn í stað þess að framlög séu veitt til viðeigandi stofnana í fjárlögum. Með því fyrir-

komulagi sem hér er lagt til ætti auk þess að gera ráð fyrir sértekjum hjá þessum stofnunum frá sjóðnum og jafn mikilli útgjaldaheimild á móti vegna verkefnakostnaðar en umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur ekki gert tillögur um það í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 og eru slíkar fjárheimildir því ekki fyrir hendi þar. Ráðuneytið bendir auk þess á að ekki er mælt fyrir um aukna tekjuöflun í frumvarpinu og því verður fjárhagslegur grundvöllur ríkissjóðs til að ráðast í hættumat á eldgosum, vatnsflóðum og sjávarflóðum engu betri með því fyrirkomulagi sem lagt er til með frumvarpinu.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir einnig á að þau verkefni sem um ræðir í frumvarpinu teljast nú þegar til lögbundinna hlutverka Veðurstofu Íslands og að fyrirkomulag fjárlaga geri ráð fyrir að fjármögnunin felist í fjárheimildum stofnunarinnar og ættu raunar að rúmast að mestu innan fjárheimilda hennar. Ef talin er þörf á auknum fjárheimildum vegna þessara verkefna er það hlutverk umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að tryggja stofnunum heimildir í samræmi við það, svo sem með því að óska eftir auknum fjárheimildum í fjárlögum eða með breyttri forgangsörðun verkefna innan síns útgjaldaramma.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er viðbúið að það muni leiða til 85 m.kr. aukinna árlegra útgjalda fyrir ríkissjóð á árunum 2015–2017. Ekki er gert ráð fyrir þessum auknu útgjöldum í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 né í langtímaáætlun um ríkisfjármálin.