



Nefndarsvið Alþingis
bt. Umhverfis- og samgöngunefndar
Kirkjustræti 101
101 Reykjavík

Fjallabyggð, 8. desember 2020
Málsnr. 2012014 / EP

Umsögn Fjallabyggðar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997 (markmið, áhættumat, sektir, eignarhald, ofl.)

Samantekt á afstöðu Fjallabyggðar til frumvarpsins

Fyrir liggur að sveitarfélagið Fjallabyggð leggst eindregið gegn því að frumvarp það sem tilgreint er hér að framan verði samþykkt á Alþingi.

Í fyrsta lagi er það mat sveitarfélagsins að frumvarpið leggi ríkar skuldbindingar á sveitarfélög og mikil óvissa ríki um hversu miklar þær geti orðið í framtíðinni hvað varðar fjárhæðir. Þessi ályktun verður einkum dregin af því að frumvarpið, yrði það að lögum, færir sveitarfélögum fullt og óskorað eignarhald á varnarvirkjum og þar með fulla ábyrgð á kostnaði vegna viðhalds og reksturs þeirra mannvirkja sem ríkið virðist ætla að koma af höndum sér að stærstum hluta með framlagningu ráðherra á umræddu frumvarpi og lögfestingu þess, án nokkurs alvöru samráðs við sveitarfélögin.

Þá er í annan stað lagt til í frumvarpinu að gildissvið laganna verði þrengt til muna meðal annars á þann hátt að margvíslegar eignir sem kunna að verða ónothæfar vegna nýrra hættumata Veðurstofu, varðandi möguleg ofanflóð á tilteknum svæðum, munu ekki lengur eiga möguleika á því að fást bættar með styrkveitingu úr Ofanflóðasjóði eftir uppkaup sveitarfélaga. Slíkt getur komið sér afar illa við sveitarfélögin. Það er því eiginlega erfitt að átta sig á því að ráðherra skuli einhliða og án samráðs við sveitarfélögin leggja til slíkar breytingar á lögnum sem varða þau jafn miklu og raun ber vitni.

Í þriðja lagi þá er ætlun ráðherra með lögfestingu frumvarpsins að færa ábyrgð á eftirliti með mögulegum ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum til rekstraraðila sem færir þeim aukinn kostnað auk þess sem hætta gæti orðið á hagsmunaárekstrum ef rekstraraðili á að hafa eftirlit með náttúruvá í einhverjum tilvikum. Að mati Fjallabyggðar hefur engin umræða farið fram um að færa slíkt almannavarnarhlutverk til einkaaðila, með einhverskonar einkavæðingu, án þess að nokkur umræða hafi átt sér stað um þær breytingar. Af þessum sökum er varað við því að þessar breytingar á lögnum nái fram að ganga.

Í fjórða lagi er ætlunin að gera ákveðnar breytingar á framkvæmd skipulagsvalds þar sem hættumat hefur verið unnið á þann hátt að Veðurstofan geti sett skipulagi skilyrði. Ekki er vitað til þess að þessi breyting á skipulagsvaldi sveitarfélaga hafi verið rædd sérstaklega við þau.

Frumvarpið er því að mati sveitarfélagsins á engan hátt nægilega vel ígrundað svo það sé tækt til afgreiðslu Alþingis, auk þess sem það vekur nokkra furðu að ein meginforsenda þess að ráðherra vill ná fram breytingum á gildandi lögum með framlagningu frumvarpsins snýr að því að Umboðsmaður Alþingis hefur talið að ráðherra hafi ekki farið að lögum við framkvæmd gildandi laga. Að öðru leyti vísast til nánari rökstuðnings fyrir framangreindri afstöðu Fjallabyggðar í eftirfarandi köflum.

I. Markmið frumvarpsins um að þrengja gildissvið laganna

Í skýringum umhverfisráðherra sem fram koma athugasemdum með frumvarpinu kemur efnislega fram að markmið frumvarpsins sé það að þrengja gildissvið laganna frá því sem nú er, á þann hátt að gildissviðið takmarkist við þéttbýli. Tekur þetta bæði til eftirlits með hættu á snjóflóðum auk þess sem ráðið verður af efni frumvarpsins að eignir sem standa utan þéttbýlis falli ekki undir ákvæði laganna þegar kemur að mögulegum greiðslum á bótum eftir uppkaupt sveitarfélaga. Engin sjálfstæð rök eru færð fram um það hvers vegna nauðsynlegt sé að þrengja gildissvið laganna með þessum hætti, önnur en þau að þetta hafi verið hugsun ráðherra þegar frumvarpið var upphaflega lagt fram á Alþingi við samþykkt nógildandi laga. Þá verður heldur ekki séð að nokkurt samráð hafi verið haft við sveitarfélögin í landinu um nauðsyn þess að þrengja gildissvið laganna.

Varðandi þá þrengingu á gildissviði sem vísað er til hér að framan bendir Fjallabyggð á að eftirlitsskyldur Veðurstofu Íslands varðandi hættusvæði og snjóflóð eru í frumvarpinu skilgreindar upp á nýtt á þann hátt að framvegis skuli eftirlit stofnunarinnar takmarkast við það að fylgjast með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu á ofanflóði í **þéttbýli** í þeim sveitarfélögum þar sem þörf er á slíkum athugunum. Þetta er breyting frá nógildandi reglum, þó að við sérstakar aðstæður samkvæmt ákvörðun og sjálfstæðu mati Veðurstofunnar í undantekningartilvikum geti hún víkkað út eftirlitið umfram það sem lögin kveða á um. Engin sjálfstæður rökstuðningur kemur fram um nauðsyn þessa annar en sá að þetta hafi verið hugsunin sem birtist í frumvarpi til nógildandi laga.

Fyrir liggur að framangreind tillaga ráðherra um þrengingu gildissviðs laganna, sem fram kemur m.a. í 2. gr. frumvarpsins, er í reynd viðbrögð við niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9911/2018, frá 10. júlí 2020. Það mál varðaði greiðslu á kostnaði vegna eftirlits Veðurstofu með snjóflóðavörnum á frístundasvæðum, nánar tiltekið á skíðasvæðinu á Siglufirði. Umhverfisráðuneytið hélt því fram í málinu að markmið laganna hefði ekki staðið til þess að ríkið stæði undir kostnaði við snjóflóðaeftirlit á frístundasvæðum. Vísaði ráðuneytið í því samhengi til almennra athugasemda ráðherra með upphaflega frumvarpinu sem varð að lögum. Í niðurstöðum umboðsmanns kemur fram að umboðsmaður taldi óumdeilt að hluti skíðasvæðisins á Siglufirði væri skilgreint sem hættusvæði í skilningi laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Umboðsmaður benti ráðuneytinu á að í meðförum þingsins hefðu verið gerðar breytingar á upphaflegu frumvarpi ráðherra á þá lund að skilgreining á hættusvæðum hefði verið víkkuð út, frá því sem fram kom í upphaflegu frumvarpi, og lögð áhersla á það í þeim breytingunum að hættumat skyldi ná til skíðasvæða, þ.e. til jafns á við íbúabyggð, í því skyni að tryggja öryggi fólks á slíkum svæðum. Ekki væri því hægt, að mati umboðsmanns, að fallast á þá túlkun og þær skýringar ráðuneytisins á efni laganna, að eftirlit með ofanflóðum hefði fyrst og fremst átt að takmarkast við þéttbýli.

Við lestur framangreinds álits umboðsmanns og athugasemda með frumvarpinu er margt sem bendir til þess að framkvæmd laganna allt frá lögfestingu þeirra hafi verið háttáð á annan veg en

þann sem Alþingi ákvað við samþykkt þeirra. Þetta verður enn fremur ráðið af efnisákvæðum reglugerðar ráðherra nr. 636/2009, sem sett var með stöð í lögnum. Þar virðist farið gegn skýru ákvæðum laganna varðandi hlutverk Veðurstofu, eins og það er skilgreint í lögnum, þegar kemur að eftirliti með skíðasvæðum. Hverju þessi framgangsmáti sæti, og hvaðan ráðherra kemur heimild og vald til að framkvæma lögín á annan hátt en þann sem Alþingi ákvað á sínum tíma, er Fjallabyggð algerlega óskiljanlegt. Að mati sveitarfélagsins væri mögulega réttast að Alþingi kanni hvernig framkvæmd laganna hefur verið háttáð frá setningu þeirra.

Þá vill Fjallabyggð vekja sérstaka athygli nefndarinnar á því að verði frumvarpið að lögum þá mun gildissvið þeirra þrengjast til muna frá því sem nú er þegar kemur að mögulegum uppkaupum og/eða flutningum sveitarfélaga á eignum á hættusvæðum, ef slíkar ráðstafanir eru taldar hagkvæmari en að byggja varnarvirki þar sem hætta er á ofanflóðum. Með þeirri breytingu sem lögð er til á 11. gr. laganna, þ.e. í 7. gr. frumvarpsins, eru heimildir Ofanflóðasjóðs til að kosta eða styrkja uppkaup sveitarfélaga og flutning þeirra á eignum af hættusvæðum þrengdar til muna. Þrengingin tekur bæði til þess hvar eignir eru staðsettar og enn fremur hvaða eignir megi fjármagna kaup eða flutning á. Verður þessi ályktun einkum dregin af þeirri breytingu sem frumvarpið gerir á þeim hugtökum sem notuð eru í lögnum og er ætlað að grundvalla og skýra heimildir Ofanflóðasjóðs til styrkveitinga.

Má nefna að samkvæmt skilgreiningu eignarréttarins á hugtakinu „fasteign,“ en það hugtak er það sem einkum er stuðst við þegar heimildir sjóðsins eru afmarkaðar, hvort heldur vísað er til laga, fræðiritra eða dómaframkvæmdar, að þá felst í tilvísun til þess hugtaks í lögum: *Að fasteign sé afmarkaður hluti lands ásamt lifrænum og ólifrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt, sbr. t.d. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og 7. tl. 2. mgr. 1. gr. vatnalaga nr. 15/1923.*

Af þessari viðurkenndu skilgreiningu á hugtakinu fasteign verður ráðið að samkvæmt núgildandi lögum, óbreyttum, getur Ofanflóðasjóður fjármagnað nauðsynleg uppkaup sveitarfélaga á eignum sem staðsettar eru á hættusvæðum og/eða greiðslu kostnaðar vegna flutnings þeirra af þeim svæðum. Verði breytingin á lögnum á hinn bóginn á þann veg að heimildir sjóðsins verði skilgreindar á þannig að sjóðurinn geti aðeins fjármagnað kostnað sveitarfélaga við uppkaup eða flutning á „íbúðarhúsnæði á hættusvæðum í þéttbýli,“ felur það í sér mikla breytingu. Kemur þessi breyting til að mynda í veg fyrir, að mati Fjallabyggðar, að sveitarfélög geti í mörgum tilvikum brugðist við og fengið styrki frá Ofanflóðasjóði í tilvikum þar sem tiltekin svæði eru lýst hættusvæði sökum hættu á ofanflóði þar sem þau eru ýmist utan þéttbýlis ellegar um að ræða eignir sem eru ekki íbúðarhúsnæði. Þetta telur Fjallabyggð vera mikla afturför frá gildandi skipulagi. Í dæmaskyni, þessu til stuðnings, má nefna að eignir á skíðasvæðum sem standa að hluta eða öllu leyti á svæðum sem hafa verið skilgreind sem hættusvæði, verða hvorki keyptar upp né fluttar til eftir breytingu á lögnum með stuðningi Ofanflóðasjóðs, eins og þó er heimilt að gera í dag, nema í algerum undantekningartilvikum í tengslum við vernd annarra húseigna í þéttbýli.

Fjallabyggð telur því varhugavert að ráðherra skuli nú, með framlagningu frumvarpsins, reyna að ná fram þeirri þrengingu á gildissvið laganna sem raun ber vitni með tilheyrandi áhrifum og afleiðingum fyrir sveitarfélög sem þurfa að búa við hættu á ofanflóðum á sínum svæðum. Það liggja ríkir hagsmunir að baki því fyrir sveitarfélög sem búa við ofanflóðaógn að ekki sé verið að hola þær varnir sem þurfa að vera til staðar og enginn vafi leiki á því að ríkið standi heilshugar að

baki þeim vörnum. Fjallabyggð leggst því alfarið gegn því að Alþingi samþykki framangreindar breytingar á gildissviði laganna, sem fram koma í frumvarpinu.

II. Eignarhald mannvirkja

Í 6. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting frá gildandi lögum að sveitarfélög verði formlegir eigendur varnavirkja og beri ábyrgð á þeim. Í gildandi lögum er aðeins kveðið á um að sveitarfélög beri ábyrgð á viðhaldi varnavirkja. Hafa sveitarfélög litið svo á og túlkað ákvæðið á þann hátt að með því að bera ábyrgð á viðhaldi á eign ríkisins felist einkum sú kvöð að tilkynna beri ríkinu um mögulegar skemmdir eða tjón sem kunna að hafa orðið á þeim varnavirkjum sem eru staðsett innan vébanda viðkomandi sveitarfélags. Eðli málsins samkvæmt yrði væntanlega að kveða nánar og skýrar á um það í lögum ef um frekari skuldbindingar sveitarfélaga væri að ræða en hér er vikið að, til að mynda möguleg útgjöld sveitarfélaga, og eftir atvikum gera um þá skuldbindingu sveitarfélagsins gagnvart ríkinu sérstakan samning, ef ábyrgð þess á rekstri og viðhaldi varnavirkisins ætti að vera umfram það sem talið hefur verið hingað til. Ekkert slíkt hefur verið gert.

Þessi breyting, þ.e. að færa eignarhald á varnavirkjum frá ríki til sveitarfélaga, er þó á engan hátt skýrð frekar í frumvarpinu. Ef upphaflega hugsunin hefur verið sú að sveitarfélögin ættu varnavirkin þyrfti ekki að kveða á um flutning á því eignarhaldi með þeim hætti sem frumvarp umhverfisráðherra gerir ráð fyrir. Ekki er heldur gerð nein tilraun til þess í athugasemdum með frumvarpinu að skýra frekar tilgang þessarar yfirfærslu á eignarrétti á varnavirkjum á nokkurn hátt, t.a.m. hvornig þessi eign skuli færð til eignar í bókum sveitarfélagsins. Þar kemur til að mynda ekkert fram um það hvað þessi breyting feli í sér fyrir sveitarfélögin frá því skipulagi sem nú er.

Ef reynt er að leggja almennan mælikvarða á það hvað yfirfærsla á eignarréttindum yfir eign þýðir í öðrum tilvikum, hefur hún almennt í för með sér að við yfirfærsluna færast öll ábyrgð á viðkomandi eign, hvort heldur um er að ræða rekstur, viðhald, tjón eða annað sem getur tengst viðkomandi eign yfir til sveitarfélagsins. Að því að best verður séð er ekki til þess vitað að viðræður hafi átt sér stað við sveitarfélögin hvort þau vilji þiggja þessa gjöf og hvað felst í því að taka við henni. Í þessu samhengi má nefna að ríkið innheimtir sérstök gjöld vegna ofanflóðahættu sem nema u.þ.b. 2.7 milljörðum króna á ári. Þeim fjármunum hefur aðeins að hluta verið varið til ofanflóðavarna. Það er ljóst að ef ætlunin væri sú að sveitarfélögin tækju yfir þann hluta almannavarna að byggja og reka varnavirki yrði að ræða fjármögnun þeirrar yfirtöku samhliða. Það hefur ekki verið gert.

Í þessu samengi er vert að nefna að í 9. gr. gildandi laga segir m.a. að varnavirki skuli byggð, að fengnum tillögum sveitarstjórnar til ofanflóðanefndar. Þá segir enn fremur í lögnum að sveitarstjórn skuli annast framkvæmdir við byggingu varnavirkja í samræmi við ákvörðun ofanflóðanefndar. Það er því ljóst að varnavirkin eru byggð á ábyrgð og undir forystu ofanflóðanefndar. Önnur ákvæði laganna taka ekki beint til eignarhalds á varnavirkjum. Af umræddri 9. gr. verður því ráðið að bygging varnavirkja sé í reynd alfarið á ábyrgð og framkvæmd samkvæmt ákvörðunum ofanflóðanefndar, þ.e. eftir að þær hafa verið staðfestar sérstaklega af ráðherra sbr. 3. mgr. laganna.

Í 2. mgr. 9. gr. laganna segir að heimilt sé að veita sveitarfélagi lán úr ofanflóðasjóði vegna kostnaðarhlut þess við byggingu varnavirkja, sem nemur allt að 10% af kostnaði við byggingu varnavirkjanna. Í lögnum er því gert ráð fyrir því að sveitarfélög fjármagni 10% hluta þess

kostnaðar sem fellur til við byggingu varnarvirkja. Þann kostnaðarhlut getur sveitarfélagið fengið að láni hjá Ofanflóðasjóði á tilteknum kjörum sem löggin kveða nánar á um. Ekkert kemur frekar fram í lögnum sjálfum um eignarhald sveitarfélaga á varnarvirkjum. Hér er einnig til þess að líta að sveitarfélögin geta ekki fengið að séð verður sérstakt lán hjá sjóðnum vegna viðhaldsverkefna, þrátt fyrir að sjóðnum sé heimilt að taka þátt viðhaldskostnaði.

Áður en nógildandi lög tóku gildi voru í gildi lög nr. 28/1985 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Í þeim lögum kemur skýrt fram að það er hlutverk ríkisins að vinna að almannavörnum í landinu enda var Almannavörnum ríkisins falið að annast hættumat, setja reglur um forsendur og aðferðir við gerð þess, um flokkun hættusvæða og nýtingu þeirra svo og gerð mannvirkja. Það verður því ekki séð að önnur hugsun hafi verið uppi en sú að gerð og rekstur varnarvirkja væri hlutverk og eign ríkisins. Að gefnu þessu tilefni er því rétt að vísa til þess að í greinargerð með lögum nr. 50/1995, sem tók til breytinga á þágildandi lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 28/1985, þar sem fyrst er kveðið á um ábyrgð sveitarstjórna á viðhaldi, kemur fram að almennu viðhaldi með varnarvirkjum sem þá stóðu í landinu hafi ekki verið sinnt sem skyldi í mörgum tilvikum. Það er ljóst að ákvæðið hefði ekki þurft að koma inn í löggin ef staðan hefði verið sú að sveitarfélög væru raunverulegir eigendur varnarvirkjanna. Þá hefði viðhaldið augljóslega verið eigandans. Ákvæðið virðist fyrst og fremst hafa komið inn í löggin sökum þess að eigandinn, þ.e. ríkið, sinnti ekki viðhaldi og því var sveitarfélögunum falið að fylgjast með nauðsynlegu viðhaldi. Á hinn bóginn var innihald þeirrar ábyrgðar sem ríkið vildi yfirfæra á sveitarfélögin varðandi ábyrgð á viðhaldi ekki skýrð frekar í þeim lögum frekar en nógildandi lögum. Ekkert kemur heldur fram um það í þeim lögum að ákvæði um ábyrgð sveitarstjórna með viðhaldi hafi fylgt sérstakar skuldbindingar eða kvaðir umfram það sem að framan er rakið um skýringu þessa ákvæðis að sveitarfélög hafi eftirlit með varnarvirkjunum og tilkynni um það til ríkisins þegar og ef viðhalds sé þörf.

Öllum er ljóst að gerð varnarmannvirkja kostar verulega fjármuni. Viðhaldskostnaður á þessum mannvirkjum getur hlaupið á tugum ef ekki hundruðum milljóna króna, jafnvel milljörðum þegar fram líða stundir. Það er augljóst, að mati Fjallabyggðar, að ríkið getur ekki einhliða samþykkt lagabreytingar um eignarhald og þannig fært skuldbindingar sem því fylgja yfir á sveitarfélögin, jafnvel lítil sveitarfélög sem hafa enga burði til að standa undir viðhaldskostnaði varnarvirkja, til langrar framtíðar, án þess að aðilar ræði sín í milli um það hvernig þessu skuli háttað, hvernig skuli staðið að framkvæmdinni og hvernig viðhaldskostnaður verði fjármagnaður að fullu eins og vikið er að hér að framan.

Að mati Fjallabyggðar getur það ekki verið á færi ríkisins að leggja sérstakar skuldbindingar á sveitarfélög, sem almennu eignarhaldi á varnarvirkjum fylgir, með því einu að lýsa því yfir einhliða í lögum að eignarhald á umræddum varnarvirkjum skuli vera sveitarfélaganna, en ekki ríkisins eins og það er í dag. Það væri ófært ef samskipti ríkis og sveitarfélaga væru almennt með þessum hætti. Það er því afstaða Fjallabyggðar að ríkið geti ekki þennan hátt, án samráðs og samtals við sveitarfélögin, og eftir atvikum gerð sérstaks samnings um framkvæmd og fjármögnun á viðhaldi varnarvirkja ráðið þessum málum til framtíðar á þennan hátt. Það er því mat Fjallabyggðar að þetta tiltekna atriði í frumvarpinu verði að skoða miklu mun betur en gert hefur verið áður en lengra verður haldið, enda algerlega óásættanlegt.

Að svo komnu máli leggst Fjallabyggð því alfarið gegn því að ríkið lýsi yfir einhliða í löggjöf að eignarhald á varnarvirkjum skuli fært yfir til sveitarfélaga, án þess að nánar verði kveðið á um það hvaða skuldbindingar felist í þeirri yfirfærslu og hvernig þær skuldbindingar yrðu

fjármagnaðar. Fjallabyggð lítur svo á að ofanflóðavarnir og varnarvirki sem þeim fylgja sé hluti af almannavörnum í landi og að samfélagið í heild eigi að bera ábyrgð á slíkum öryggisþáttum, einsog rekstur lögreglu, almannavarna, Landhelgisgæslu, ofl., en að þessi þáttur almannavarna verði ekki með þessum hætti færður á grunni einhliða ákvörðunar umhverfisráðherra yfir til sveitarfélaga. Það verður ekki séð, og virðist augljóst, að þetta tiltekna atriði ekki verið hugsað nægilega vel af hálfu umhverfisráðherra áður en lokið var við frumvarpið og haldið af stað með það til þings.

III. Snjóflóðaeftirlit á skíðasvæðum

Í frumvarpinu kemur fram að ætlun umhverfisráðherra með framlagningu frumvarpsins sé öðrum þræði að bregðast við niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis um að ríkinu beri að sinna snjóflóðaeftirliti á skíðasvæðum, eins og skýrlega kemur fram í gildandi lögum. Í frumvarpi ráðherra kemur fram að lögin hafa ekki verið framkvæmd frá upphafi í samræmi við þessi fyrirmæli laganna. Þess í stað hafa lögin verið framkvæmd á þann hátt frá upphafi í anda þess frumvarps sem umhverfisráðherra lagði fram á Alþingi á sínum tíma, án þess að við framkvæmd laganna hafi verið tekið tillit til þeirra breytingar sem urðu á frumvarpinu í meðförum þingsins við samþykkt þeirra um að eftirlit með snjóflóðahættu skyldi einnig ná til skíðasvæða. Það er vitaskuld afar sérstakt að í kjölfar þess að Umboðsmaður Alþingis kemst að þeirri niðurstöðu að ráðherra beri að fara að lögum, en það hafi hann ekki gert hingað til, þá skuli hann bregðast við því á þann hátt að leggja til sérstakar breytingar á þeim lögum sem honum bar að fylgja svo hann þurfi ekki að framfylgja þeim í samræmi við orðfæri þeirra og tilgang. Engin fjöður er dregin yfir þessi áform ráðherrans í athugasemdum sem fylgja með frumvarpinu, líkt og litið sé svo á á þeim bænum að þetta séu eðlileg og réttmæt viðbrögð ráðherra við ákúrum frá Umboðsmanni Alþingis. Þetta atriði stingur því mjög í augu við lestur frumvarpsins enda ekki gott fordæmi fyrir aðra um viðbrögð þegar Umboðsmaður kemst að þeirri niðurstöðu að framkvæmd laga hafi ekki verið í samræmi við lögin að breyta þá einfaldlega lögnum.

Í breytingartillögu sem fram kemur í frumvarpinu er lagt til að 3. mgr. 3. gr. laganna verði breytt á þann veg, þ.e. sbr. 2. gr. frumvarpsins, að eftirlit Veðurstofunnar með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu á ofanflóðum í þéttbýli takmarkist á þann hátt sem þar kemur fram, þ.e. sem hefur í för með sér að Veðurstofan sinni ekki lengur snjóflóðaeftirliti með skíðasvæðum á landinu. Í frumvarpinu er enn fremur kveðið á um að eftirlit með hættu á ofanflóðum á skíðasvæðum verði á ábyrgð rekstraraðila þeirra. Nánar verði svo kveðið á um eftirlitsskyldur rekstraraðila skipulegra skíðasvæða í reglugerð.

Með breytingartillögunni er lagt til að starfsmenn Veðurstofunnar sinni ekki áfram eftirlit með ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum. Það er óhætt að fullyrða að þessi breyting fari í bága við skýr markmið laganna í dag um að tryggja varnir gegn tjóni og slysum vegna ofanflóða. Mögulega telur ráðherra að gildissvið laganna hafi verið þrengt með því að takmarka eftirlit með ofanflóðum þannig að það nái aðeins til þéttbýlissvæða og því sé ætlun löggjafans eftir breytingar að tryggja einvörðungu vernd fólks fyrir ofanflóðum meðan það dvelur á heimilum sínum, með því að takmarka eftirlit Veðurstofunnar eins og gert er í frumvarpinu.

Það má því taka undir með þeim sem hafa gert athugasemdir við frumvarpið að með þessari tillögu sé í reynd verið að einkavæða öryggiseftirlit á sviði almannavarna, með því að fela rekstraraðilum að bera ábyrgð á daglegu eftirliti með og mati á mögulegum ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum. Þessi hugmynd er að mati Fjallabyggðar í fullkomnu ósamræmi við þá almennu sátt sem ríkir í samfélaginu um að ríkið fari með, stýri, skipuleggi og fjármagni allar

almannavarnir í landinu, þannig að þær varnir verði hvorki boðnar út né einkavæddar á þann hátt sem ákvæðið virðist gera ráð fyrir. Það er almenn og rík sátt um það að stjórn og framkvæmd almannavarna skuli vera á hendi ríkisins.

Hér er enn fremur til þess að líta að verulegir hagsmunaárekstrar kunna að geta komið upp, ef rekstraraðilum verður falin ábyrgð á daglegu eftirliti með ofanflóðahættu á skipulögðum skíðasvæðum, þar sem skíðasvæðin hafa mikinn fjárhagslegan hag af því að fá að geta haldið skíðasvæðum opnum. Það er óskynsamlegt, að mati Fjallabyggðar, af löggjafanum að bjóða upp á möguleika á að slíkir hagsmunaárekstrum geti orðið að veruleika með því að færa ábyrgð á eftirliti með ofanflóðahættu á skíðasvæðum til rekstraraðila svæðanna. Af því kann að hljóta hættu. Þá verður heldur ekki séð af fyrirliggjandi athugasemdum við þessa grein frumvarpsins að málið hafi fengið mikla eða rækilega skoðun áður en það var samið, enda virðist markmiðið fyrst og fremst það að bregðast við neikvæðri niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis varðandi framkvæmd laganna hingað til að þessu leyti, a.m.k. er rökstuðningurinn fyrir breytingunni takmarkaður og ómarkviss. Það er afstaða Fjallabyggðar að stíga verði mjög varlega til jarðar af hálfu ríkisins, ef ætlunin er sú ein að draga úr eftirliti hins opinbera með almannaheill aðeins sökum kostnaðar sem er ekki mikill í þessu tilviki.

Fjallabyggð lítur þetta alvarlegum augum og leggst alfarið gegn þessari breytingu.

IV. Skipulagsvald sveitarfélaga

Auk þess sem að framan er rakið varðandi athugasemdir Fjallabyggðar eru nokkur atriði sem virðast bera um nokkra valdsækni af hálfu ráðherra umfram það sem þekkist og eftir atvikum dálítið í anda þess að leggja til breytingar á lögum í stað þess að framfylgja þeim eftir að Umboðsmaður Alþingis hefur gert verulegar athugasemdir við framkvæmd laganna af hálfu ráðherra.

Í því samhengi má nefna að í núgildandi lögum er Veðurstofu Íslands heimilt að leggja mat á það hvort rétt sé að þetta byggð eftir að viðurkennd varnarvirki hafa verið reist, enda er skipulagsvaldið hjá sveitarfélögum samkvæmt lögum auk þess sem Skipulagsstofnun þarf að staðfesta samþykktar skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Í því frumvarpi sem hér ræðir, þ.e. er varðar breytingar á 10 gr. laganna, er þó ráð fyrir því gert að þessu heimildarákvæði verði breytt á þann veg að Veðurstofunni verði gert skylt að meta það hvort til greina komi að þetta byggð á viðkomandi svæði og þá með hvaða skilyrðum. Það er ekki alveg augljóst af framsetningu ákvæðisins í frumvarpinu og athugasemdum með því hvernig vald Veðurstofunnar, sveitarfélaga og eftir atvikum Skipulagsstofnunar verði ráðið og hvernig það kunni að skarast í þessu efni, þ.e. til dæmis hvaða skilyrði Veðurstofan getur sett sveitarfélögum varðandi skipulag svæða, hvaða skilyrði Veðurstofan getur sett eða hvernig þetta eigi í reynd að vera í framkvæmd. Það má leiða líkum að því að þetta ákvæði þurfi að skýra miklu mun betur en gert er í frumvarpinu svo tryggt verði að flækjustig skipulagsmála verði ekki aukið umfram það sem nú er, og er þá af nægu að taka.

V. Niðurlag

Eins og rakið er hér að framan leggst Fjallabyggð gegn því að frumvarpið verði samþykkt enda eru mörg ákvæði þess þannig úr garði gerð að mögulega er verið að leggja miklar skuldbindingar til framtíðar á sveitarfélög án þess að það hafi að nokkru leyti verið rætt við sveitarfélögin né að framkvæmd á þeim skuldbindingum, skipulag og annað hafi verið njörvað niður. Þá virðist frumvarpið hafa það að markmiði að miklar valdheimildir verði færðar til ráðherra í formi

heimilda til setningar reglugerða. Hvað þetta varðar er ljóst að afstaða Fjallabyggðar er sú að fara verði varlega í veitingu reglugerðarheimilda sem leiðir til þess að ráðherra geti lagt kvaðir eða fært skuldbindingar á herðar sveitarfélaga eins og virðist ætlunin í þessu frumvarpi. Í því samhengi má benda á 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 sem hefur þann undirtón að ætla að tryggja sjálfstæði sveitarfélaga gagnvart framkvæmdavaldinu ekki hvað síst.

Það er því skýlaus afstaða Fjallabyggðar að sveitarfélagið leggst eindregið gegn því að frumvarpið, eins og það liggur fyrir, verði að lögum. Það er að mati Fjallabyggðar algerlega nauðsynlegt að áður en jafn stór skref verða stigin eins og þau sem ætlunin er að taka með samþykkt þessa frumvarps, verði að eiga sér stað ítarleg samtöl milli sveitarfélaganna sem hafa mikla hagsmuni af því hvernig ákvarðanir í þessum málum verði teknar.

Breytingar eins og þær sem hér eru lagðar til mega ekki, og geta ekki stjórnast af því, að ráðherra vill ekki fara að þeim lögum sem eru í gildi eins og rakið er af ráðherra í athugasemdum með frumvarpinu og gerir því tilraun til að breyta þeim með þeim hætti sem að framan er rakið.

Rétt er að taka fram að umsögn þessi tekur aðeins til helstu atriða frumvarpsins en umsögnin er ekki tæmandi hvað varðar athugasemdir að öðru leyti og er áskilin réttur til að koma þeim að síðar reynist þörf á því.

Virðingarfyllt.



Elías Pétursson
bæjarstjóri



Nefndarsvið Alþingis
bt. Umhverfis- og samgöngunefndar
Kirkjustræti 101
101 Reykjavík

Fjarðabyggð, 09.12.2020
Tilvísun 2011189/11.1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum (markmið, áhættumat, sektir o.fl.), 311. mál á 151. löggjafarþingi

Fjarðabyggð hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Í megin dráttum tekur Fjarðabyggð undir með umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga sem fyrir liggur um frumvarpið.

Þó telur sveitarfélagið rétt að leggja áherslu á eftirfarandi atriði sem frumvarpið varðar:

- Skýra þarf betur ábyrgð á eftirliti með þekktum ferðamannastöðum í 3. gr. frumvarpsins.. Með auknum ferðamannastraumi undanfarin ár, og áhuga ferðamanna á að skoða víðerni og ósnortna náttúru, hefur ferðamönnum á svæðum sem búa við hættu á ofanflóðum fjölgað. Því er nauðsynlegt að ábyrgð á eftirliti með þessum svæðum sé með skýrum hætti, og ekki verði um villst hvar hún liggur.

Að lokum vil Fjarðabyggð ítreka áherslu sveitarfélagsins á að fjármagn úr ofanflóðasjóði verði tryggt svo að hægt sé að ljúka öllum þeim ofanflóðavörnum sem fyrir liggja á næstu árum.

Virðingarfyllst,

Jón Björn Hákonarson,
bæjarstjóri Fjarðabyggðar

Leyningsás ses

Suðurgötu 80

580 Siglufirði

Nefndarsvið Alþingis

bt. Umhverfis-og samgöngunefndar

Kirkjustræti 101

101 Reykjavík

Siglufirði 10. desember 2020.

Umsögn Leyningsáss ses. um frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997.

Leyningsás ses., sjálfseignarstofnun í eigu Fjallabyggðar og Rauðku ehf., er m.a. eigandi húsa og annarra mannvirkja á skíðasvæðinu í Skarðsdal Siglufirði. Fyrirtækið Valló ehf. rekur skíðasvæðið samkvæmt leigusamningi enda annast sjálfseignarstofnunin ekki rekstur samkvæmt stofnskrá þess.

Athugasemdir-Leyningsáss ses-við frumvarpið beinast einkum að tveimur breytingartillögum en félagið leggst eindregið gegn þeim. Annars vegar breytingatillögu þess efnis að Veðurstofan sinni ekki snjóflóðaeftirliti á skipulögðum skíðasvæðum. Hins vegar að þrengdar séu heimildir Ofanflóðasjóðs til að kosta eða styrkja uppkaup og flutning eigna af hættusvæðum.

A

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 49/1997 er lagt til að 3. mgr. 3. gr. laganna verði breytt.

Verði breytingartillagan að lögum verður ákvæði 3. mgr. 3. gr. svohljóðandi: „Veðurstofan skal ráða sérstaka eftirlitsmenn til að kanna og fylgjast með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu af ofanflóðum í þéttbýli í þeim sveitarfélögum þar sem þörf er á slíkum athugunum að teknu tilliti til markmiðs laganna, eins og nánar skal kveðið á um í reglugerð.

Eftirlit með hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum er á ábyrgð rekstraraðila þeirra.

ofanflóða eftir því hvort um sé að ræða íbúabyggð eða skipulagt skíðasvæði. Hér fyrr hefur þvert á móti verið bent á að löggjafinn hafi tekið afstöðu til þess við þinglega meðferð málsins að fella ætti skipulögð skíðasvæði undir sama eftirlit og á að fara fram í þéttbýli með þeim rökum að mikill fjöldi fólks safnist þar saman og mikilvægt sé að tryggja öryggi þeirra sem sækja slík skíðasvæði.

Fyrirhuguðum lagabreytingum er ætlað að bregðast við álitum umboðsmanns á þann veg að greinarmunur verði framvegis gerður á eftirliti eftir því hvort um sé að ræða íbúabyggð eða skipulagt skíðasvæði. Ekki vegna þess að það tryggi betur öryggi þeirra sem sækja slík skíðasvæði eða vegna þess að slíkur greinarmunur þjóni almannahagsmunum heldur vegna óljósra hagsmuna Veðurstofu Íslands sem hvergi eru nefndir í frumvarpsdrögum.

Þess má geta að samkvæmt upplýsingum rekstraraðila skíðasvæðisins í Skarðsdal hafa snjóflóðaeftirlitsmenn Veðurstofunnar sinnt eftirliti á skíðasvæðinu í Oddsskarði, Tindastóli, Ísafirði og Stafdal í Seyðisfirði án þess að rekstraraðilar þeirra svæði hafi þurft að greiða kostnað vegna eftirlitsins. Aðeins á skíðasvæðinu í Skarðsdal á Siglufirði er rekstraraðila því gert að greiða kostnað vegna eftirlitsmanns Veðurstofunnar en sá aðili leitaði álits umboðsmanns sem vísað hefur verið til. Skíðasvæðið í Bláfjöllum og á Akureyri hafa hins vegar ráðið starfsmenn til þess að sinna eftirlitshlutverkinu. Það er því rangt sem haldið er fram í athugasemdum við frumvarpið að rekstraraðila skíðasvæða hafi í árána tíð sinnt ofanflóðaeftirliti.

B.

Samkvæmt hættumati Veðurstofu Íslands frá 2011 er neðsta skíðalyftan, bílastæði, skíðaskálinn sem og upphafsstöð næstneðstu lyftu (T-lyftu) á skíðasvæðinu í Skarðsdal á hættusvæði C sem er hæsta hættustig skv. reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum. Er því óheimilt að hafa þessi mannvirki lengur þar sem þau eru nú sbr. 12. gr. reglugerðarinnar. Í febrúar 2012 tók gildi deiliskipulag fyrir svæðið sem sem tók mið af breyttum kröfum. Þar var gert ráð fyrir nýju svæði ofar í fjallinu, neðsta lyftan verði færð og T-lyftan stytta. Þá verði bílastæði, aðstöðuhús og barnasvæði staðsett á nýjum stað. Á grundvelli þessara nýju aðstæðna hefur Vegagerðin unnið undanfarin að lagningu vegar að nýjum upphafsstað skíðasvæðisins og mun þeirri vegagerð ljúka næsta haust. Í tölvupósti frá Vegagerðinni til mín 30. nóvember sl. var þetta staðfest en þar sagði m.a: *Mikilvægt er að ljúka verkinu næsta sumar og til þess að það geti orðið þarf að færa skíðaskálann og lyfturnar ekki seinna en næsta vor. Óska eftir að þið upplýsið okkur um áætlanir Leyningsááss varðandi flutningana.*

Nánar skal kveðið á um eftirlitsskyldur rekstraraðila skipulagðra skíðasvæða í reglugerð. (Leturbreyting)

Lagst er gegn því að þessi breytingartillaga nái fram að ganga og eru færð fyrir því eftirfarandi rök. Með breytingatillögunni er lagt til að starfsmenn Veðurstofunnar sinni ekki eftirliti utan þéttbýlis og með skipulögðum skíðasvæðum. Það gengur þvert gegn markmiði laganna sem er að tryggja varnir gegn tjóni og slysum af völdum snjóflóða og skriðufalla. Í samræmi við það markmið ber samkvæmt 4. gr. laganna að framkvæma hættumat á skipulögðum skíðasvæðum.

Í breytingartillögunni felst mikilvæg efnisbreyting á lögnum án þess að færð séu efnisleg rök fyrir því að rekstraraðilar skíðasvæða sinni eftirliti í stað Veðurstofu Íslands. Aðeins er vísað til framkvæmdar erlendis án þess að skýra það nánar eða færa fyrir því frekari rök. Helsta markmið breytinganna virðist vera að skjóta lagastoð undir ákvæði reglugerðar 635/2009 þar sem eftirlitið er falið rekstraraðilum. Ef ákvæði reglugerðar er í ósamræmi við ákvæði laga ber að breyta reglugerðinni, ekki lögnum.

Gjalda verður varhuga við því að eftirlit með ofanflóðum á skíðasvæðum verði „einkavætt“, þ.e. fært í hendur rekstraraðila skíðasvæða sem hafa afkomu af því að skíðasvæði séu sem mest opin almenningi. Þá er fullkomlega óeðlilegt að rekstraraðilar skíðasvæða greiði Veðurstofunni fyrir það að eftirlit sé haft með ofanflóðum á skíðasvæðum. Fyrirhuguð lagabreyting er því í fullkomnu ósamræmi við markmið laganna, sem er að tryggja öryggi almennings gegn ofanflóðum á svæðum þar sem búast má við að fjöldi fólks komi saman í lengri eða skemmri tíma, þ.e. í þéttbýli eða á skipulögðum skíðasvæðum en skylda til hættumats samkvæmt lögnum nær til þessara svæða.

Í álitni umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9911/2018 var tekið á því álitafni hvort lagastoð væri fyrir því að rekstraraðilar skíðasvæða bæri að greiða kostnað af snjóflóðaeftirliti á skíðasvæðum. Í álitinu áréttar umboðsmaður að markmið laga nr. 49/1997 sé að aftra því að manntjón hljóttist af ofanflóðum, jafnt snjóflóðum sem skriðuföllum. Þau verkefni sem lögin hljóði um séu liður í eftirliti og vörnum vegna almannavarna. Undir rekstri málsins hjá umboðsmanni Alþingis hélt umhverfis- og auðlindaráðuneytið því fram að markmið laganna stæði til þess að Veðurstofan sinnti einungis eftirliti í þéttbýli en ekki á skíðasvæðum. Í álitni umboðsmanns segir eftirfarandi um þau rök:

Í samræmi við það sem að framan er rakið er það álit mitt að þær skýringar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur vísað til máli sínu til stuðnings, m.a. um markmið laga nr. 49/1997, styðji ekki að löggjafinn hafi gengið út frá því að gera átti greinarmun á eftirliti á hættusvæðum vegna

Í öllum viðræðum við fjárveitingavaldið frá 2012 hefur legið fyrir að kostnaður við flutning skíðasvæðisins í Skarðsdal einskorðast ekki við að leggja nýjan veg að svæðinu heldur einnig flutning á umræddum lyftum og skíðaskála og öðrum mannvirkjum.

Skíðasvæði á Siglufirði er talið með betri skíðasvæðum á landinu og með tilkomu Héðinsfjarðaganga og almennri uppbyggingu ferðamennsku á staðnum hefur fjöldi gesta þar aukist mikið. Rekstraraðili skíðasvæðisins upplýsti í bréfi til Leyningsás ses., dags. 26. febrúar sl. að markaðsstarf félagsins hafi verið að skila sér síðustu 4-5 ár og að jafnt innlendum sem erlendum gestum hafi fjölgað en á síðasta ári hafi komið erlendir gestir frá 24 þjóðlöndum. Skíðasvæðið er nú opið alla daga vikunnar. Eðlilega hefur rekstur skíðasvæðisins mikla samfélagslega þýðingu fyrir byggðarlagið í heild.

Leyningsás ses hefur tvívegis leitað til Ofanflóðasjóðs þar sem farið er fram á að sjóðurinn greiði kostnað vegna flutnings fasteigna á nýtt byrjunarsvæði í síðara skiptið með bréfi dags. 23. júlí 2019 þar sem þessi sjónarmið eru rakin ítarlega en í niðurlagi bréfsins segir:

Skíðaskálinn og þær lyftur, sem þarf að færa, fullnægðu öllum reglum þegar mannvirkin voru reist en árið 1988 var gefið út byggingarleyfi og byggðar undirstöður fyrir umræddar tvær lyftur. Tilgangur laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997 er samkvæmt 1. gr. laganna að vinna gegn tjóni og slysum vegna snjóflóða og skriðufalla. Veðurstofan hefur á grundvelli laganna kveðið á um að óheimilt sé að umrædd mannvirki verði áfram staðsett á núverandi stað og Vegagerðin vinnur nú að lagningu vegar að hinu nýja byrjunarsvæði.

Eigandi skíðasvæðisins og rekstraraðili þess eru eðlilega uggandi yfir stöðu mála og óttast mikið tjón verði ekki þegar í stað brugðist við. Í lögum nr. 49/1997 er gert ráð fyrir að beita eignarnámi eða greiða bætur vegna flutnings fasteigna sem nauðsynlegt er að rýma eða flytja vegna hættu á ofanflóði eða skriðuföllum, sbr. 4. mgr. 11. gr. ...

Í svari Ofanflóðsjóðs er á það bent að kostnaður sem leiði af færslu skíðasvæðis falli ekki undir þá þætti sem tilgreindir séu í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 49/1997.

Bæjarráð Fjallabyggðar fór þess á leit við Ofanflóðasjóð að sjóðurinn tæki þátt í kostnaði við flutning fasteigna af hættusvæði skíðasvæðisins. Á fundi bæjarráðs Fjallabyggðar, dags. 15. mars 2016, var svar sjóðsins frá 4. júlí 2015 kynnt, þar sem erindinu var hafnað með vísan til þess að lagaheimild til greiðslunnar skorti. Í bókun segir að bæjarráð harmi afgreiðslu stjórnar sjóðsins en að ráðast þurfi í miklar framkvæmdir til að mæta hættumati Veðurstofu Íslands. Ljóst sé að sveitarfélagið hafi ekki burði til að standa undir slíku.

Svör Ofanflóðasjóðs til Leyningsáss ses og Fjallabyggðar eru röng enda segir í 5. tl. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 49/1997 að greiða megi allt að 90% af kostnaði við kaup eða eignarnám á húseignum, lóðum eða öðrum fasteignum, svo og af kostnaði við flutning húseigna, skv. 1., 2. og 4. mgr. 11. gr. eftir því sem nánar er fyrir mælt í 14. gr. Engum vafa er undirorpið að bæði skíðaskáli sem og lyftur teljast fasteignir sem falla þar undir. Þá er það skoðun Leyningsáss ses að eftir að umhverfisnefnd lagði til breytingu á 1. mgr. 4. gr. á frumvarpi því sem varð að lögnum þá ná þau til skipulagðra skíðasvæða.

Í 7. gr. frumvarpsins er nú lagt til að 11. gr. laganna verði breytt og heimildir Ofanflóðasjóðs til aðkomu að kostnaði vegna uppkaupa eða flutnings á eignum, sem ekki fá að standa lengur, verði þrengdar verulega þannig að sjóðurinn geti aðeins fjármagnað kostnað við uppkaup eða flutning á íbúðarhúsnæði á hættusvæði í þéttbýli. Þessi breyting miðar að því eins og hin fyrri sem hér er um fjallað að þrengja gildissvið laga nr. 49/1997 frá því sem verið hefur og umboðsmaður Alþingis benti svo rækilega á. Gjalda ber varhug við því að þetta sé gert og er því eindregið lagst gegn þessari breytingu.

Undirritaður er tilbúinn til að mæta á fund nefndarinnar og gera ítarlegri grein fyrir afstöðu Leyningsáss ses, ef þess er óskað.

Fyrir hönd stjórnar Leyningsáss ses


Valtýr Sigurðsson formaður (sign)



LÖGREGLUSTJÓRINN Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Nefndarsvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. desember 2020.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum (markmið, áhættumat, sektir o.fl.), 311. mál á 151. löggjafarþingi

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Umsögnin lýtur að þeim þáttum sem skiptir embættið máli og varða almannavarnir. Á sviði almannavarna hafa komið upp tilvik þar sem lög þessi fara ekki saman við núgildandi lög um almannavarnir nr. 82/2008. Þær breytingar sem lagðar eru til á 6. og 7. gr. laganna eru því mjög mikilvægar og þar er leitast við að láta lögin tala saman. Embættið hefur athugasemdir varðandi ofangreindar breytingar skv. 4. gr. frumvarpsins og tekur til 6. gr. laganna:

- Breytingar á b. lið – Á eftir orðunum „og hlutaðeigandi“ í 3. másl. 1. mgr. kemur sveitastjórnun Embættið telur að breytingar sem b.-lið felur í sér séu óþarfar, en ef þær eiga að vera þarf að kynna uppdrættina fyrir ríkislögreglustjóra, viðkomandi lögreglustjóra og sveitarstjórnun. Teljum að best fari að hafa setninguna óbreytta þar sem í almannavarnarnefndun er lögreglustjóri og fulltrúi allra sveitarfélaga.
- 4. gr. frumvarpsins að við bætist d. liður – *Orðin „og almannavarnarnefnd“ í 1. másl. 3. mgr. falla brott.* Slík breyting er í samræmi við breytingu a. liðar. Þannig að sömu aðilar (Veðurstofa í samráði við lögreglustjóra) gefur út viðvörðun um staðbundna snjóflóðahættu og lýsir yfir hættuástandi að sami hátturinn sé hafður á þegar veðurstofan tekur ákvörðun um hvenær hættuástandi skuli aflétt.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarpið og styður umræddar breytingar.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Halla Brynjars Björnsson





SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 30. desember 2020

2011054SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 311. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 25. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreint mál. Beðist er velvirðingar á því að dráttur hefur orðið á að skila þessari umsögn, sem skýrist af þörf fyrir samráð við sveitarfélög um málið.

Almennt

Tilfni er til að leggja í upphafi áherslu á mikilvægi ofanflóðasjóðs fyrir sveitarfélög. Það fyrirkomulag að innheimta sérstakan skatt til að fjármagna starfsemi sjóðsins undirstrikar þá almannahagsmuni sem sjóðnum er ætlað að vinna að. Sá tekjustofn sem eyrnamerkur er sjóðnum er nokkuð rúmur en tilfni er til gagnrýni á að hann hefur á undanförnum áratugum aðeins skilað sér að hluta til þeirra verkefna sem kveðið er á um í lögum. Ríkisstjórn og Alþingi hafa nú markað þá stefnu að hækka fjárheimildir til ofanflóðasjóðs og er mikilvægt að þau áform gangi eftir.

Eftir umræðu um málið við sveitarfélög telur sambandið tilfni til þess að vara við því að ganga á þessum tímamarki jafn langt í að breyta ákvæðum laganna eins og lagt er til í frumvarpinu. Er umhverfis- og samgöngunefnd m.a. hvött til þess að gaumgæfa þá gagnrýni sem fram kemur á frumvarpið frá umsagnaraðilum hvað varðar ábyrgð á eftirliti með snjóflóðavörnum á skíðasvæðum.

Í ljósi atburða síðustu vikna vegna skriðufalla á Austurlandi og hættum þeim samhliða í byggðum víða um land vill Samband íslenskra sveitarfélaga leggja áherslu á að ráðist verði í að uppfæra gildandi hættumöt m.t.t. hættu á aurflóðum og skriðuföllum. Slíkt hættumat getur í einhverjum tilvikum haft áhrif á hönnun fyrirhugaðra framkvæmda en markmiðið hlýtur að vera að þær ofanflóðavarnir sem ráðist verður í muni þjóna þeim tilgangi að verja þær byggðir sem við þessa hættu búa. Tilfni kann að vera til þess að nefndin kalli eftir upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti um hve langan tíma taki að ljúka þessu verkefni og hvort þörf sé á laga- eða reglugerðarbreytingum vegna þess. Tilfni er til að áréttu að slíkt verkefni fellur vel að áherslum stjórnvalda í loftslagsmálum, en nýlega er hafin vinna við gerð aðgerðaáætlunar um aðlögun að loftslagsbreytingum.

Meginefni frumvarpsins

Í frumvarpinu er lagt til að heiti laganna verði breytt í Lög um varnir gegn ofanflóðum. Ekki er gerð athugasemd við þessa breytingu.

Lagt er til að í 1. gr. komi nýtt markmiðsákvæði, þar sem lögð er áhersla á að aftra því að manntjón hljótist af eða fólk slasist af völdum ofanflóða á heimili sínu. Til að stuðla að markmiðum laganna skal:

- *stuðst við vandað hættumat við skipulag og uppbyggingu byggðar á stöðum þar sem sérstök hættu er á ofanflóðum,*
- *þess gætt að hættumat vegna ofanflóða verði gert fyrir þekkta flóðafarvegi ofan við og í íbúðabyggð og að framtíðarnýting hættusvæða verði í samræmi við fyrirbyggjandi hættumat,*
- *unnið að vörnum með áherslu á varnarvirki til að verja fólk á heimilum sínum og þar sem fólk dvelur á mennta- og heilbrigðisstofnunum í núverandi byggð,*
- *tryggja faglega þekkingu og virkt eftirlit með ofanflóðum.*

Ekki er tilefni til athugasemda við þessa grein.

Í 3. gr. er lagt til að færð verði inn í 4. gr. laganna ákvæði reglugerðar um að óheimilt er að skipuleggja íbúðabyggð, frístundabyggð eða svæði fyrir atvinnustarfsemi á áður óbyggðum svæðum nema tryggt sé að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða verði ásættanleg. Einnig er hnykk á ákvæðum 3. og 4. mgr. sömu greinar um endurskoðun hættumats og skerpt á lagastoð fyrir ákvæði reglugerðar varðandi skiptingu hættusvæða í áhættuflokka.

Í 6. og 7. gr. er einnig skerpt á orðalagi 10. og 11. gr. laganna um varnarvirki og uppkaup á íbúðarhúsnæði. Þannig segir að ákvæði um uppkaup nái eingöngu til íbúðarhúsnæðis, sem er í samræmi við markmiðsákvæði 1. gr, og að kvöð um nýtingartíma eigna sem sveitarfélag hefur keypt skv. 11. gr. skuli þinglýst á viðkomandi eign.

Að áliti sambandsins eru fyrirbyggjandi tillögur almennt til bóta og til þess fallnar að treysta lagagrundvöll ákvarðana sem teknar eru í almannapágu. Þá verður ekki séð að umrædd ákvæði muni auka útgjöld sveitarfélaga.

Í 10. gr. frv. er lögð til ný grein, er verður 16. gr., um bann við búsetu í húsnæði vegna ofanflóðahættu. Að áliti sambandsins er 500.000 kr. hámarkssekt við brotum gegn ákvæðum laganna óeðlilega há fjárhæð þegar um er að ræða brot einstaklinga. Mögulega mætti hins vegar hnykkja á að ef slík brot eru í hagnaðarskyni, svo sem vegna útleigu húsnæðis, geti viðurlög orðið þyngri.

Helstu álitamál í frumvarpinu

Í 2. gr. er lagt til að afmarka hlutverk snjóflóðaeftirlitsmanna veðurstofunnar við að kanna og fylgjast með veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu af ofanflóðum í þéttbýli. Eftirlit með hættu á ofanflóðum á skíðasvæðum sé hins vegar á ábyrgð rekstraraðila þeirra. Af umsögnum má ráða að ágreiningur er um hvort í þessu ákvæði felist breyting frá gildandi framkvæmd. Mikilvægt er að þingnefndin afli skýringa hvað þetta varðar frá viðkomandi aðilum. Ljóst er að umrædd grein getur haft kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélög, að því marki sem aukin ábyrgð er lögð á rekstraraðila skíðasvæði. Getur ákvæðið bæði kallað á aukna þjálfun starfsmanna og kaup á tækjabúnaði.

Í 6. gr. frv. er lögð til svohljóðandi breyting á 3. mgr. 10. gr. laganna:

Sveitarfélag er eigandi varnarvirkja og ber ábyrgð á viðhaldi þeirra.

Komið hefur fram gagnrýni á þetta ákvæði sem að áliti sambandsins er mikilvægt að fara yfir og verður ekki endilega séð að sú breyting sem lögð er til í greininni sé knýjandi. Að áliti sambandsins er tilefni til umræðu um hvort unnt sé að styðja betur við sveitarfélögin varðandi viðhald varnarvirkja. Framkvæmdin er þannig nú, sbr. 13. gr. laganna, að sveitarfélög bera 40% viðhaldskostnaðar. Getur sá kostnaður augljóslega orðið mjög íþyngjandi, ekki síst fyrir fámenn sveitarfélög. Þó mun vera miðað við í framkvæmd að ef um er að ræða meiriháttar viðhald eða endurgerð gildi sömu styrkhlutfall og ef um nýframkvæmd væri að ræða. Tilefni virðist vera til að breyta 13. gr. til samræmis við þá framkvæmd, þannig að ofanflóðasjóði verði heimilt að greiða allt að 90% kostnaðar við viðhaldsframkvæmdir, að uppfylltum nánari skilyrðum. Þegar horft er til bókfærðs eiginfjár ofanflóðasjóðs verður vart annað séð en að svigrúm sé til þess að auka stuðning til viðhaldsframkvæmda frá því sem verið hefur.

Lokaorð

Að lokum fagnar sambandið því á að fjárheimildir til Ofanflóðasjóðs eru auknar um 1,6 milljarða króna í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021. Í því felast góð fyrirheit um að nú verði áhersla lögð á að ljúka þeim mikilvægu verkefnum við gerð varnarvirkja sem framundan eru.

Af hálfu sveitarfélaga hlýtur að vera lögð áhersla á að í nefndaráliti komi fram skýr afstaða af hálfu umhverfis- og samgöngunefndar um að vilji sé til þess að þessar auknu fjárheimildir haldist óskertar a.m.k. til næstu 5-10 ára. Það hefur einfaldlega alltof lengi viðgengist að fjárheimildir ofanflóðasjóðs séu skertar í þeim tilgangi að halda aftur af þenslu í efnahagsmálum. Að áliti sambandsins hefur þessi stefna verið að stórum hluta byggð á misskilningi, þar sem framkvæmdir við ofanflóðavarnir eru gjarnan í landshlutum þar sem minna verður vart við áhrif hagsveiflna. Mikilvægt er að staðið verði við þau loforð sem gefin hafa verið af hálfu núverandi ríkisstjórnar um að nú verði lögð áhersla á að ljúka því átaki sem þörf er á til að verja íbúðabyggð fyrir hættu á ofanflóðum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Umsögn frá Skíðasvæðinu í Hlíðarfjalli um frumvarp til laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum (markmið, áhættumat, sektir o.fl.), 311. mál.

Skíðasvæðið í Hlíðarfjalli hefur undirgengist hættumat frá Veðurstofunni og var snjóflóðahættumat fyrir skíðasvæðið í Hlíðarfjalli ásamt greinargerð með hættumatskort klárað 2011. Samkvæmt reglugerð 636/2009 skal rekstaraðili síðan gera áætlun um daglegt eftirlit og viðbúnað í samráði við Veðurstofu Íslands. Þeirri vinnu lauk ekki fyrr en 2018 þegar verklagsreglur við daglegt eftirlit og virkar aðgerðir til þess að draga úr snjóflóðahættu var staðfest af bæjarráði Akureyrarbæjar. Núna er unnið eftir þeim verklagsreglum við daglegt eftirlit.

Daglegt eftirlit með snjóflóðahættu, viðbúnaður við snjóflóðum (bráðaviðbragðsáætlun vegna björgunar úr snjóflóði) og virkar aðgerðir til þess að draga tímabundið úr snjóflóðahættu t.d með sprengiefni er þess eðlis að allt ofangreint krefst sértækrar þjálfunar og búnaðar. Nú þegar hefur Akureyrarbær fjárfest í þjálfun starfsmanna sem geta leyst ofangreind verkefni fyrir rúmar 5 milljónir á síðustu tveimur árum.

2.gr : Í annari grein er gert ráð fyrir að taka af alla vafa um að daglegt eftirlit og hættumat á skipulögðum skíðasvæðum sé á höndum rekstaraðila skíðasvæða og sé þá samhljóma reglugerð þess efnis. Þannig er ábyrð á því að daglegt hættumat og viðbúnaður sé samkvæmt ítrotu skilyrðum og að þar sé ábakvið fagleg þekking og þjálfun varpað yfir á rekstaraðila. Í Hlíðarfjalli eru allir meðvitaðir um þá ábyrð sem þeir bera og stendur þar metnaður til þess að standa að daglegu eftirliti og viðbúnaði samkvæmt ýtrustu kröfum. Vegna þess að lífslíkur þeirra sem lenda í snjóflóði minnka um 80% eftir fyrstu 15 mínúturnar sem viðfang er grafið er bráðaviðbragðsáætlun í gildi í Hlíðarfjalli sem gerir ráð fyrir því að starfsmenn séu fyrstir á vettvang ef einhver grefst í snjóflóði í Hlíðarfjalli á opnunartíma. Núna þarf rekstaraðili sjálfur að standa straum af kostnaði sem felst í þjálfum starfsfólks í leit í snjóflóði. Hlíðarfjall hefur einnig keypt inn sértækan búnað fyrir snjóflóðaleit og þar á meðal fullkomið bergmálstæki af Recco gerð sem krefst sérstakrar þjálfunar og æfinga. Daglegt eftirlit í Hlíðarfjalli gengur í skugga um að ekki séu líkur á því snjóflóð geti fallið inni skipulagða skíðaleið. Ef slík staða kemur upp þá er svæðinu lokað eða farið í virkar aðgerðir sem draga tímabundið úr snjóflóðahættu. Í Hlíðarfjalli eru umtalsverðar fjárfestingar í mannvirkjum, tækjabúnaði og starfsfólki. Ef svæðinu er lokað vegna snjóflóðahættu eru engar tekjur að koma á móti þeim kostnaði. Vegna þess hafa starfsmenn okkar fengið þjálfun til þess að hefja virkar aðgerðir til þess að draga tímabundið úr snjóflóðahættu með sprengiefni þannig að hægt sé að tryggja öryggi gesta okkar og draga úr lokunardögum vegna snjóflóðahættu. Í tugi ára hafa vegagerðir, skíðasvæði og aðrir aðilar sem þurfa að glíma við snjóflóðahættu vegna starfsemi sinnar í Bandaríkjunum Norður Ameríku, Kanada, Ölpunum og nú á síðustu árum frændur okkar í Noregi og Svíþjóð beitt virkum aðgerðum með sprengiefni til þess að draga tímabundið úr snjóflóðahættu. Að ofantöldu er óhætt að fullyrða að með þessari breytingu að daglegt eftirlit og viðbúnaður vegna snjóflóða sé alfarið á ábyrð rekstaraðila skíðasvæða sé mikill kostnaður vegna þjálfunar og tækja alfarið færður yfir til rekstaraðila. Það sé svo undir fjárhag hvers rekstaraðila hversu faglega og ítarlega verkefni séu leyst þannig að öryggi gesta og starfsfólks sé tryggt. Með tilliti til þess væri vert að skoða d lið fyrstu greinar frumvarpsins sem hljóðar svo: „d. tryggja faglega þekkingu og virkt

eftirlit með ofanflóðum.“

Það er okkar tillaga að skoða mætti að útvíkka d liðinn þannig að innan hans rúmist einhverskonar úrræði fyrir rekstraraðila til þess að þjálfa starfsfólk sitt og milda kostnað sem hlýst af því að sinna reglubundnu eftirliti. Leggjum við til að ofanflóðasjóður greiði að hluta eða öllu leyti fyrir námskeið starfsfólks skíðasvæða í gerð daglegs hættumats, snjóflóðabjörgun eða í virkum aðgerðum til þess að draga tímabundið úr snjóflóðahættu. Landsbjörg m.a bíður uppá fagnámskeið í snjóflóðum og björgun og CAA (Canadian Avalanche Association) hefur reglubundið verið með námskeið hér á landi. Einnig er nauðsynlegt að geta fengið endurgreiddan að hluta eða öllu leyti kostnað vegna sértækra björgunartækja sem eru hluti af bráðaviðbragðsáætlunum rekstraraðila vegna snjóflóða.

Þakkir

Brynjar Helgi Ásgeirsson

Forstöðumaður Hlíðarfjalls

Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Hornafirði, 4. desember 2020
nr. erindis 202011109 MÁ

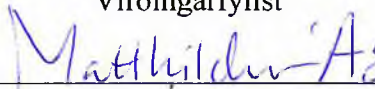
Málefni: Umsögn: varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

Sveitarfélagið Hornafjörður er ekki á þekktu snjóflóðasvæði. Ný náttúruógn er þó að gera vart við sig, það er hættu á ofanflóðum vegna hopun jökla. Við búum við mikla ofanflóða ógn á Svínafellsheiði við Svínafellsjökul. Veðurstofan hefur metið hættuna gagnvart byggð og er mesta hættan við byggð í Freysnesi og tengt atvinnurekstri þar og einnig á vestasta íbúðarhúsi að Svínafelli. Hættan eykst eftir því sem lengra líður þar til ofanflóð á sér stað vegna hopunar jökulsins.

Sveitarfélagið fagnar nýjum markmiðum laganna, þ.e. að aftra því að manntjón hljótist af eða fólk slasist af völdum ofanflóða, sér í lagi á heimilum sínum. Lögin styðja þó ekki við það markmið að öllu leiti því það á eingöngu við í þéttbýli. Í Freysnesi og á vestustu bæjum í Svínafelli var hættan vegna ofanflóðs ekki til staðar þegar byggð og atvinnurekstur voru skipulögð. Þegar núverandi hættu skapast eru forsendur breyttar. Lögin heimila þó ekki uppkaupt á eignum í dreifbýli.

Í c. lið markmiðanna er áhersla á að vinna að vörnum með áherslu á varnarvirki til að verja fólk á heimilum sínum og þar sem fólk dvelur á mennta- og heilbrigðisstofnunum í núverandi byggð. Samkvæmt upplýsingum frá Veðurstofu Íslands þá fjármagnar ríkið ekki varnarvirki í dreifbýli og ekki þar sem er atvinnustarfsemi. Skoða þarf hvernig er hægt að bregðast við náttúruvá sem nú steðjar að í Freysnesi og Svínafelli með einhverjum stuðningi við eigendur fasteigna á svæðinu annað hvort með uppbyggingu varnarmannvirkja eða mögulegum uppkauptum.

Virðingarfyllst


Matthildur Ásmundardóttir

bæjarstjóri
Sveitarfélagsins Hornafjarðar



27. nóvember 2020



Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

Fundur í umhverfis- og samgöngunefnd



Forsaga

- Undirbúningur frumvarps frá febrúar 2020
- Samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu
- Ábendingar frá Veðurstofu, sveitarfélögum, lögreglu og umboðsmanni Alþingis
- Áform um lagasetningu og drög að frumvarpi birt í samráðsgátt



Meginefni frumvarpsins

1. Markmiðsákvæði skrifuð inn í lög
 - Byggist á markmiðum þeim sem lágu að baki setningu laga nr. 49/1997
2. Áhersla á að eftirlitsskyldur Veðurstofu nái til þéttbýlis
 - Eftirlit á skíðasvæðum á ábyrgð rekstraraðila þeirra



Meginefni frumvarpsins

3. Ákvæði um endurskoðun hættumats eftir að ofanflóðavarnir hafa verið reistar
4. Ákvæði um takmarkanir á skipulagi svæða á óbyggðum svæðum
5. Ákvæði um skiptingu hættusvæða í áhættuflokka sbr. reglugerð nr. 505/2000



Meginefni frumvarpsins

6. Ákvæði aðlöguð að lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, í tengslum við breytt hlutverk almannavarnanefnda.

7. Ákvæði um að varnir og uppkaup nái fyrst og fremst til íbúðarhúsnæðis eða húsnæðis sem varnarframkvæmdir hafa áhrif á.

8. Ákvæði um að þinglýsa beri kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu hafi húseign verið keypt eða tekin eignarnámi



Meginefni frumvarpsins

9. Nýmæli að leggja til sektarákvæði sem beinist að eigendum húsnæðis sem dvelja eða heimila dvöl í húseignum þegar dvöl er í ósamræmi við nýtingartíma samkvæmt þinglýstri kvöð.

10. Lagt til að heiti laganna verði lög um varnir gegn ofanflóðum.



Takk fyrir áheyrnina!

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
bt. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur skjalaritara
Skrifstofu Alþingis - nefndasviði
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
nefundasvid@althingi.is

Dags. 09.12.2020
Tilv. 5618-0-0005
Mál 2020-0214
0.5.2

Með erindi dags. 25. nóvember sl. óskaði umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Veðurstofu Íslands um frumvarp til laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum (markmið, áhættumat, sektir o.fl.) – 311. mál.

Umsögn Veðurstofunnar er sem hér segir:

Lagt er til að 2. ml. 1. mgr. 10. gr. verði felldur niður þar sem það er skýrt í 6. og 7. gr. núgildandi laga hvaða heimildir lögregla hefur til rýmingar en vísunin gæti valdið misskilningi varðandi til hvaða tilvika sektarákvæði 2. mgr. tekur. Að öðrum kosti er lagt til að 2. ml. 1. mgr. hljóði svo: *Hlýða skal fyrirmælum lögreglu um að yfirgefa slíka húseign án tafar utan heimils nýtingartíma.*

Vakin er athygli á því að húseignir sem keyptar hafa verið upp og eru með kvöð um að ekki sé dvalið í þeim að vetrarlagi eru almennt ekki á rýmingarreitum eða hluti af rýmingaráætlun. Að sjálfsögðu er brýnt að lögreglan hafi heimildir til að fara fram á að húseign sem er dvalið í utan heimils nýtingartíma sé yfirgefin án þess að yfirvofandi sé hætta á ofanflóðum.

Virðingarfyllst,



Árni Snorrason
forstjóri VÍ

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
bt. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur skjalaritara
Skrifstofu Alþingis - nefndasviði
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
sigrunhelga@althingi.is nefndasvid@althingi.is

Dags. 18.12.2020
Tilv. 5618-0-0005
Mál 2020-0214
0.5.2

Athugasemdir Veðurstofu Íslands við umsagnir Fjallabyggðar og Leyningsáss ses. um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

Vegna þess sem fram kemur í umsögnum Fjallabyggðar og Leyningsáss ses., sjálfseignarstofnunar í eigu Fjallabyggðar, um verkefni Veðurstofu Íslands telur stofnunin rétt að koma á framfæri athugasemdum. Jafnframt vill stofnunin koma á framfæri upplýsingum um verkefni sín skv. núgildandi lögum.

Athugasemdirnar beinast einkum að umsögnum aðilanna vegna breytinga á 3. mgr. 3. gr. núgildandi laga sem orðast svo skv. 2. gr. frumvarpsins:

Veðurstofan skal ráða sérstaka eftirlitsmenn til að kanna og fylgjast með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu af ofanflóðum í þéttbýli í þeim sveitarfélögum þar sem þörf er á slíkum athugunum, að teknu tilliti til markmiðs laga þessara, eins og nánar skal kveðið á um í reglugerð. Eftirlit með hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum er á ábyrgð rekstraraðila þeirra. Nánar skal kveðið á um eftirlitsskyldur rekstraraðila skipulagðra skíðasvæða í reglugerð.

Veðurstofan telur að í ákvæðinu felist ekki efnislegar breytingar á ákvæðinu heldur sé þar skerpt á hlutverki stofnunarinnar í þeim verkefnum sem falla undir lögin.

Um umsögn Fjallabyggðar

Í umsögn Fjallabyggðar virðist gæta misskilnings á því hvað felst annars vegar í hættumati og hins vegar í eftirliti. Þar sem því er m.a. haldið fram í umsögn Fjallabyggðar að í breytingum þeim sem urðu í meðferð þingsins á frumvarpi því sem varð að núgildandi lögum hafi það verið samþykkt að eftirlit með snjóflóðahættu skyldi ná til skíðasvæða þegar reyndin er sú að í nefndarálitinu með breytingartillögunni var lagt til að meta skyldi hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum.

Þá er lagt til að við 4. gr. verði bætt ákvæði um að meta skuli hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum, en nauðsynlegt er að til sé hættumat fyrir skíðasvæði sem nú eru í notkun auk þess sem lögð er áhersla á að slíkt mat sé unnið áður en lagt er í uppbyggingu nýs skíðasvæðis. Telur nefndin þetta mikilvægt þar sem nauðsynlegt er að tryggja öryggi þeirra sem sækja slík skipulögð svæði, en þangað er oft miklum fjölda fólks stefnt. Þá leggur nefndin áherslu á að

metin verði ofanflóðahætta á svæðum áður en byggð er skipulögð þar, en nefndin telur brýnt að ekki verði skipulögð byggð á óbygðum svæðum þar sem vitað er um ofanflóðahættu.

Í umsögn Fjallabyggðar virðist jafnframt gæta misskilnings þess efnis að breytingarnar hafi það í för með sér að „[...] Veðurstofan sinni ekki **lengur** snjóflóðæftirliti með skíðasvæðum á landinu“ og að með breytingatillögunni sé *lagt til að starfsmenn Veðurstofunnar sinni ekki áfram eftirliti með ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum*. Reyndin er hins vegar sú að eftirlitið hefur aldrei verið í höndum Veðurstofunnar heldur er það í höndum rekstraraðila sbr. 13. og 14. gr. reglugerðar nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum og 14. gr. reglugerðar nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða. Þar hefur sveitarfélagið einnig einkar mikilvægu hlutverki að gegna, en sveitarfélagið á að samþykkja áætlun rekstraraðila um hvernig eftirliti, viðbúnaði og aðgerðum vegna snjóflóðahættu er háttað. Hér er því, að mati Veðurstofunnar, ekki um að ræða efnislegar breytingar á því hvernig eftirliti því sem stofnunin hefur sinnt er háttað heldur er verið að áréttu hlutverk og ábyrgð rekstraraðila.

Um umsögn Leyningsáss ses.

Í umsögn Leyningsáss ses. er að finna athugasemdir af sama meiði og í umsögn Fjallabyggðar, þ.e. að í breytingartillögunni felist sú efnisbreyting að rekstraraðilar skíðasvæða sinni eftirliti í stað Veðurstofu Íslands, en eins og fyrr segir fellur þetta eftirlit ekki undir verkefni Veðurstofunnar. Hér er því ekki um að ræða breytingar.

Þá er því haldið fram í umsögn Leyningsáss að snjóflóðæftirlitsmenn Veðurstofunnar sinni eftirliti á skíðasvæðum í Oddskarði, Tindastóli, Ísafirði og Stafdal. Hið rétta er að Veðurstofan sinnir ekki snjóæftirliti á skíðasvæðum á landinu, eins og fram hefur komið. Því hefur Veðurstofan *aldrei* sinnt snjóæftirliti í Oddskarði, Tindastóli, Ísafirði og Stafdal.

Jafnframt kemur fram í umsögninni að það sé aðeins á skíðasvæðinu í Skarðsdal sem rekstraraðila sé *gert að greiða kostnað vegna eftirlitsmanns Veðurstofunnar*. Þetta er líka rangt, en eins og fyrr segir er þetta eftirlit á ábyrgð rekstraraðila skíðasvæða sem ráða eftirlitsmenn til starfa og greiða þeim laun. Hér er því ekki um að ræða kostnað vegna eftirlitsmanns Veðurstofunnar.

Um hættumat, eftirlit og vöktun

Veðurstofu Íslands eru skv. lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum falin ýmis verkefni, en þeim má þó gróflega skipta í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða verkefni sem lúta að öflun gagna um snjóflóð og vöktun og viðvaranir um staðbundna snjóflóðahættu í byggð sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 49/1997 og hins vegar að annast gerð hættumats á grundvelli sérfræðilegrar þekkingar á eðli og afleiðingum ofanflóða í samræmi við 3. mgr. 4. gr. laga nr. 49/1997.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 49/1997 er það á ábyrgð sveitastjórna að láta meta hættu á ofanflóðum, bæði í byggð og á skíðasvæðum. Veðurstofan annast gerð hættumats þar sem ofanflóð hafa fallið á byggð eða nærri henni eða hættu er talin á slíku skv. framkvæmdaáætlun sem gerð er í samráði við sveitarstjórnir og ofanflóðanefnd eins og tilgreint er í reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða. Veðurstofan annast jafnframt gerð hættumats fyrir skíðasvæði samkvæmt beiðni frá hlutaðeigandi sveitarfélagi eins og nánar er tilgreint í reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum sbr. einnig 14. gr. reglugerðar nr. 505/2000.

Til grundvallar hættumati þar sem snjóflóð hafa fallið í byggð liggja gögn sem nánar eru tilgreind í reglugerð. Niðurstöður hættumats fela í sér mat á þeirri hættu sem lífi fólks er búin vegna ofanflóða. Hættumatið er sett fram á korti þar sem hættusvæði eru flokkuð og afmörkuð.

Þegar hættumatið liggur fyrir er það síðan í höndum sveitarfélagsins að endurskoða skipulag sé það ekki í samræmi við hættumat og að gera, í samráði við ofanflóðasjóð, áætlun um varnaraðgerðir sem tryggja öryggi fólks í húsum á hættusvæði, ýmist með byggingu varnarvirkja eða uppkaupum íbúðarhúsnæðis.

Skv. 1. mgr. 3. gr. aflar Veðurstofa Íslands gagna um snjóflóð og snjóflóðahættu og vinnur úr þeim. Hún annast mælingar á snjóalögum og rannsóknir á þeim með sérstöku tilliti til snjóflóðahættu og gefur út viðvörðun um staðbundna snjóflóðahættu og lýsir yfir hættuástandi í samráði við lögreglustjóra og almannavarnarnefnd, sbr. 1. mgr. 6. gr. Í framhaldinu skal fólk flytja eða það flutt á brott úr öllu húsnæði á svæði eða svæðum sem eru tilgreind í viðvörðun Veðurstofunnar. Svæðin eru afmörkuð á svokölluðum rýmingarkortum sem eru hluti af rýmingaráætlunum. Rýmingarkort eru gerð fyrir þéttbýlisstaði þar sem hætta er á ofanflóðum og byggja á fyrirliggjandi hættumati.

Til þess að sinna þessari daglegu vöktun í byggð heldur Veðurstofa Íslands úti sérstakri snjóflóðavakt frá 15. október til 15. apríl. Þá starfa snjóflóðasérfræðingar á vöktum og hafa eftirlit með snjóalögum og veðri, en mat á snjóflóðahættu í byggð felur í sér mat á líkum á stórum, náttúrulegum snjóflóðum sem falla gjarnan í stórhriðum. Á snjóflóðavakt starfa líka snjóathugunarmenn sem vísað er til í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 49/1997. Snjóathugunarmenn afla gagna um snjódýpt, snjóalög og snjóflóð á sínu svæði. Þeir veita snjóflóðavaktinni ráðgjöf hvað varðar snjóflóðahættu og mögulegar rýmingar í þeirra heimabyggð. Snjóathugunarmaður gegnir vaktstörfum meðan á snjóflóðavakt stendur. Snjóflóðavaktin gefur jafnframt út svæðisbundnar snjóflóðaspár á nokkrum svæðum á landinu með almennri lýsingu á snjóalögum og veðri m.t.t. hættu á bæði snjóflóðum af náttúrulegum orsökum og snjóflóðum af mannavöldum. Spáin nær yfir stórt svæði og kemur ekki í stað fyrir staðbundið mat.

Eins og fyrr segir annast Veðurstofan jafnframt gerð hættumats fyrir skíðasvæði að beiðni sveitarstjórnar sem ber ábyrgð á og annast kynningu á hættumati. Hættumat fyrir skíðasvæði setur, eins og hættumat fyrir byggð, ákveðinn ramma utan um nýtingu svæða. Á sama hátt og hættumat í byggð setur þá ábyrgð á sveitarfélag að endurskoða skipulag sé það ekki í samræmi við hættumat og gera áætlun um varnaraðgerðir í samráði við ofanflóðasjóð setur hættumat á skíðasvæðum þá ábyrgð á rekstraraðila að gera áætlun um daglegt eftirlit og tímabundnar öryggisaðgerðir sem viðkomandi sveitarstjórn samþykkir að fengnu álit Veðurstofu Íslands. Ákvæði þess efnis að rekstraraðili skíðasvæðis geri áætlun um daglegt eftirlit vegna snjóflóðahættu er jafnframt að finna í 14. gr. reglugerðar nr. 505/2000 og hefur því verið fest í reglugerð um langt skeið. Fyrir þau skíðasvæði sem standast ekki viðmiðin á rekstraraðili að gera áætlun um úrbætur. Staðsetningu nýrra mannvirkja á skíðasvæðum skal skipuleggja frá upphafi með tilliti til snjóflóðahættu.

Áætlunin sem rekstraraðilum er skylt að vinna sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 639/2009 fjallar um eftirlit, viðbúnað og aðgerðir vegna snjóflóðahættu.

Eftirlit rekstraraðila með snjóflóðahættu á skíðasvæðum er sérhæft og staðbundið verkefni. Það svipar til annarrar ábyrgðar rekstraraðila skíðasvæða varðandi öryggismál, t.d. að lyftur uppfylli ákvæði reglugerðar nr. 1070/2018 um togbrautarbúnað til fólksflutninga, að leiðir séu merktar og hættulegir staðir séu afgirtir og að aðbúnaður starfsfólks uppfylli kröfur laga um aðbúnað og hollustuhætti á vinnustöðum.

Það sem felst í eftirliti með snjóflóðahættu á skíðasvæðum er m.a. daglegt mat á aðstæðum (þegar opið er) í hverri brekku fyrir sig þar sem snjóflóð geta fallið innan skíðasvæðisins eða inn á skíðasvæðið. Bæði getur verið um að ræða mat á því hvort náttúruleg snjóflóð geta fallið, eða hvort skíðamenn geti sett af stað snjóflóð. Taka þarf ákvarðanir daglega um tímabundnar aðgerðir til þess að draga úr hættu vegna snjóflóða, t.d. 1) að hleypa ekki fólki inn á hættusvæði með því að hafa ákveðnar lyftur, skíðaleiðir eða önnur svæði innan skíðasvæðisins lokað, 2) að troða niður brekkur þar sem annars gæti myndast hætta á að snjóflóð falli annað hvort af náttúrulegum orsökum eða mannavöldum, og 3) að troða sneiðinga á ákveðinn hátt til þess að ekki verði hætta á að efri brúnin hlaupi niður á skíðaleið. Ennfremur að taka ákvarðanir um sprengingar til þess að koma af stað snjóflóðum undir eftirliti á ákveðnum svæðum.

Skýr áætlun um viðbrögð ef snjóflóð falla innan skíðasvæðisins þarf jafnframt að liggja fyrir hjá rekstraraðilum.

Þessu eftirliti hafa snjóflóðaeftirlitsmenn Veðurstofu Íslands aldrei sinnt enda verkefni þeirra alls ólík eins og greinir hér að framan.

Fulltrúar Veðurstofu Íslands eru tilbúnir að mæta á fund nefndarinnar og gera ítarlegar grein fyrir afstöðu stofnunarinnar ef þess er óskað.

Virðingarfyllst,



Árni Snorrason
forstjóri VÍ