



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum / UMH23100091
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	12.01.2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Reynslan af framkvæmd laga nr. 49/1997 hefur leitt í ljós þörf á breytingum, m.a. að sett verði skýrt markmiðsákvæði í lögina og skýrleiki tiltekinna ákvæða (einkum varðandi nýtingu hættusvæða og eftirlit) aukinn. Þá liggur fyrir skýrsla Veðurstofu Íslands um mat á þörf fyrir varnarmarkmið og viðbúnað vegna ofanflóðahættu á atvinnusvæðum sem unnin var að beiðni umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Verkefnið var afmarkað við að skoða atvinnuhús- og svæði í þéttbýli. Lagt er til að skýrt verði skv. lögnum að markmið þeirra sé að vinna að vörnum gegn tjóni og slysum með áherslu á varnarmarkmið til að verja fólk á heimilum sínum, atvinnusvæðum og þar sem fólk dvelur á mennta- og heilbrigðisstofnunum. Skýrt verði að gildissvið laganna nær þannig jafnframt til atvinnusvæða og hlutverk Ofanflóðasjóðs sé einnig að kosta varnir gegn ofanflóðum á atvinnusvæðum.

Tilefni er jafnframt til að skerpa á því að eftirlitsskyldur Veðurstofu Íslands með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum gildi fyrst og fremst um þéttbýli sbr. m.a. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 28. september 2022 í máli nr. E-2655/2021 og jafnframt að eftirlit með hættu á skipulögðum skíðasvæðum sé á ábyrgð rekstraraðila þeirra. Ráðuneytinu hafa borist athugasemdir er varða samræmi ákvæða við lög um almannavarnir og er áætlað að gerðar verði nauðsynlegar breytingar til að skerpa á hlutverkum aðila skv. lögnum. Lagt er til að kveðið verði með skýrum hætti á um endurskoðun hættumats og fyrirkomulag slíkrar endurskoðunar í lögnum. Einnig verði tiltekið með skýrum hætti í lögnum að við breytingar á deiliskipulagi eða aðalskipulagi þar sem til stendur að skipuleggja íbúðabyggð, frístundabyggð eða svæði fyrir atvinnustarfsemi liggja fyrir að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða sé ásættanleg. Sveitarstjórn fái heimild í lögnum til að gera tillögu til ofanflóðanefndar um uppkaupt húsnæðis þegar fyrir liggur mat á að varnarframkvæmdir hafi áhrif á viðkomandi eign. Bent hefur verið á að fyrirkomulag greiðslna ofanflóðasjóðs vegna kostnaðar við varnir gegn ofanflóðum sé flókið og bent á þörfina að auka hlutdeild ofanflóðasjóðs í viðhaldskostnaði varnarmarkmið og er ætlunin jafnframt að skoða hvernig megi bregðast við því. Í framkvæmd hafa komið upp spurningar um stjórnarsýslulega stöðu ofanflóðanefndar og því er einnig lagt til að skert verði á ákvæðum er varða hlutverk hennar samkvæmt lögnum.

Frumvarp var lagt fram á 151. löggjafarþingi til breytinga á lögum nr. 49/1997 sem náði ekki fram að ganga. Þetta frumvarp byggir að einhverju leyti á því frumvarpi en þó eru nýjar áherslur m.a. þess efnis að gildissvið laganna nái einnig til atvinnusvæða með því að hlutverk ofanflóðasjóðs er útvíkkað þannig að jafnframt sé unnið að vörnum á atvinnusvæðum.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að auka skýrleika laganna með marksmiðsákvæði sem gerir auk þess ráð fyrir uppbyggingu varnarmarkmið á atvinnusvæðum, skerpa á hlutverki Veðurstofu Íslands og um leið gera tilteknar

breytingar á lögnum í ljósi reynslu af beitingu þeirra og skýra þau þegar kemur að endurskoðun hættumats og staðbundnu hættumati sem kveðið er á um í reglugerð nr. 505/2000.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Í lögum vantar skýrt markmiðsákvæði. Annars er um að ræða breytingar á ákvæðum sem nú þegar eru í lögum auk þess sem talið er nauðsynlegt að setja ákvæði sem styrkja og skýra framkvæmd endurskoðunar hættumats og staðbundins hættumats sem er staðfesting og árétting á núverandi framkvæmd laganna.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum heyra undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. Í fjármálaáætlun, málefnasvið 17 umhverfismál, kemur m.a. fram að mat á náttúruvá byggir á skilvirkri vöktun. Í málafloknum varnir gegn náttúruvá er markmiðið að ljúka vinnu við nauðsynlegar framkvæmdir og hefur vöktun verið eflað og strangari kröfur gerðar um viðbrögð við hættu á snjóflóðum, skriðuföllum þ.m.t. krapaflóðum, berghlaupum og grjóthruni. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er fjallað um aðgerðaráætlun um samfélagslega aðlögun að loftslagsbreytingum en náttúruvá er ein af megináskorunum loftslagsbreytinga. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er einnig fjallað um efla rannsóknir, vöktun, hættumat og viðbrögð vegna náttúruvár. Ísland er hluti af alþjóðasamfélaginu og við eigum aðild að sáttmálum Sameinuðu þjóðanna eða höfum samþykkt ákveðin markmið alþjóðasamfélagsins. Í fyrsta lagi samning um minnkun hamfaraáættu (Sendai-samkomulagið). Sú vinna sem framkvæmd er og fjármögnuð að stærstum hluta af Ofanflóðasjóði gerir það að verkum að við stöndum framarlega í að uppfylla Sendai sáttmálann. Í öðru lagi er það Parísarsamningurinn. Ljóst er að loftslagsbreytingar hafa og munu hafa áhrif á náttúruvá og endurkomutíma þeirra. Í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar kemur fram að mikilvægt er að tekið sé meira tillit til aukinnar náttúruvár við skipulagsgerð og að aukin náttúruvá, svo sem vegna aftakaúrkomu, hvassviðra, hættu á flóðum í ám og úr jaðarlónum, skriðufalla, sjávarflóða, tíðari eldgosa og gróðurelda kalli á að áhættustýringu sé beitt til að draga úr líkum þess að alvarleg tjón verði og jafnframt að mikilvægt sé að tekið sé meira tillit til aukinnar náttúruvár við skipulagsgerð. Í þriðja lagi eru það heimsmarkmiðin – markmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Sendai-sáttmálinn og Parísarsamkomulagið styðja bæði við þessi markmið. Áhersla heimsmarkmiðanna er á efnahags-, umhverfis- og félagslegar stoðir sjálfbærrar þróunar og útgangspunkturinn er að markmiðin nái til allra og skilji engan eftir.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmiðið er að skýra betur tiltekin ákvæði laganna og taka af vafa um framkvæmd þeirra, bregðast við athugasemdum og leggja til ný ákvæði m.a. um markmið, endurskoðun hættumats, staðbundið hættumat. Þá hefur aukin áhersla verið lögð á varnir gegn ofanflóðum eftir fárviðri sem gekk yfir landið í árslok 2019 og snjóflóð á Vestfjörðum í ársbyrjun 2020. Ríkisstjórnin hefur stofnað átakshóp um uppbyggingu innviða þar sem flýta á uppbyggingu ofanflóða mannvirkja á hættusvæðum í byggð og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið látið vinna skýrslu um mat á þörf fyrir varnarvirki og viðbúnað vegna ofanflóðahættu á atvinnusvæðum á Íslandi en lagt er til að skýrt verði skv. lögnum að hlutverk ofanflóðasjóðs sé jafnframt að kosta varnir gegn ofanflóðum á atvinnusvæðum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Frumvarpið gerir ráð fyrir breytingum á núgildandi lögum. Muni frumvarpið ná fram að ganga mun regluverkið vera skýrara hvað varðar atriði sem hefur reynt á s.s. um nýtingu hættusvæða og um eftirlit á frístundasvæðum. Þá verður óvissu eytt um heimildir ofanflóðasjóðs til að kosta varnir og uppkaupt á atvinnusvæðum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er um að ræða önnur úrræði en lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

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

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að leggja til breytingar á lögum nr. 49/1997, sjá nánar kafla C um leiðir.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

- Heiti laganna verður breytt
- Gerð er tillaga að markmiðsákvæði.
- Skýrt verði að hlutverk Ofanflóðasjóðs sé jafnframt að kosta varnir gegn ofanflóðum á atvinnusvæðum
- Skerpt er á því að eftirlitsskyldur Veðurstofu Íslands með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu af ofanflóðum nái fyrst og fremst til þéttbýlis. Þá er tiltekið að eftirlit með hættu á ofanflóðum á skipulögðum skíðasvæðum sé á ábyrgð rekstraraðila þeirra í samræmi við reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum.
- Lagt er til að við löggin verði bætt ákvæði um endurskoðun hættumats eftir að ofanflóðavarnir hafa verið reistar.
- Lagðar eru til takmarkanir á skipulagi svæða á óbyggðum svæðum nema tryggt sé að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða verði ásættanleg.
- Lagt er til að lagastoð fyrir skiptingu hættusvæða í áhættuflokka í reglugerð verði styrkt.
- Lagt er til að ákvæði laganna sem varða almannavarnir verði endurskoðuð til samræmis við breytingar á lögum um almannavarnir og hlutverk aðila skýrt.
- Lagt er til að í lögnum verði heimild fyrir sveitarstjórnir til að gera tillögu til ofanflóðanefndar um uppkaup húsnæðis þegar fyrir liggur mat á að varnarframkvæmdir hafi áhrif á viðkomandi eign.
- Lagðar eru til breytingar til að skerpa á ákvæðum er varða hlutverk ofanflóðanefndar.
- Í samræmi við framkvæmd laganna er gerð tillaga um lögfestingu á þeirri reglu að þinglýsa beri kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu hafi húseign verið keypt eða tekin eignarnámi, sbr. 11. gr. laganna.
- Lagt er til að það gjald sem innheimt er skv. 12. gr. laganna kallist ofanflóðagjald eins og það hefur í reynd verið nefnt.
- Breytingar lagðar til á fyrirkomulagi greiðslna skv. 13. gr.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Ofanflóðanefnd, Veðurstofa Íslands, Ríkislögreglustjóri, Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög sem búa við ofanflóðahættu og Vegagerðin

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samráð hefur verið haft við Veðurstofu Íslands, Almannavarnardeild Ríkislögreglustjóra og þá hefur skýrsla um mat um mat á þörf fyrir varnavirki og viðbúnað vegna ofanflóðahættu á atvinnusvæðum verið kynnt fyrir sveitarfélögum sem búa við ofanflóðahættu og koma fyrir í skýrslunni auk þess sem skýrslan hefur verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

4. Fyrirhugað samráð.

Auk kynningar á áformum og drögum að frumvarpi í samráðsgátt er fyrirhugað að hafa samráð við Veðurstofu Íslands, ofanflóðanefnd, ríkislögreglustjóra, Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög sem búa við ofanflóðahættu, Vegagerðina og Skipulagsstofnun

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummat á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Frummat á áhrifum hefur farið fram. Gert er ráð fyrir að lagasetningin hafi einhver áhrif á fjárhag ríkisins. Ítarlegra mat á áhrifum mun fara fram samhliða vinnu við gerð frumvarpsins.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já. Fyrirhugað er að leggja frumvarpið fram á vorþingi 2024

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að gildistaka laganna verði þegar í stað.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar sérstakar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Ekki er gert ráð fyrir að árangur verði mældur sérstaklega

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Varðandi þessar tilteknu breytingar á lögunum er ekki gert ráð fyrir að afla gagna til að meta árangur.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.