

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála (markmið, nýting eigna, framkvæmdaumsjón).

Frá umhverfis- orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

1. másl. 1. mgr. orðast svo: Markmið laga þessara er að aftra manntjóni og slysum af völdum ofanflóða, einkum á heimilum og mennta- og heilbrigðisstofnunum, og skal unnið að því svo sem fyrir er mælt í lögum þessum.
- Í stað orðanna „hér eftir“ í 2. mgr. kemur: í lögum þessum.

2. gr.

- Í stað orðsins „Veðurstofuna“ í 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: Veðurstofu Íslands.
- Í stað orðsins „Veðurstofan“ í 3. og 4. mgr. 3. gr., 1. og 3. mgr. 6. gr. laganna kemur: Veðurstofa Íslands.
- Í stað orðsins „Veðurstofunnar“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: Veðurstofu Íslands.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- Í stað orðanna „samkvæmt ákvörðun ráðherra.“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: að teknu tilliti til markmiða laganna, eins og nánar skal kveðið á um í reglugerð.
- Við 3. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Eftirlit með hættu á skipulögðum skíðasvæðum er á ábyrgð viðkomandi rekstraraðila. Nánar skal kveðið á um eftirlits-skyldur rekstraraðila skipulagðra skíðasvæða í reglugerð.
- Á eftir orðunum „Laun eftirlitsmanna“ í 5. mgr. kemur: sem Veðurstofa Íslands ræður.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- Í stað „6. mgr.“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: 7. mgr.
- Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Veðurstofa Íslands skal endurskoða þegar staðfest hættumat hafi forsendur breyst, svo sem vegna nýrrar þekkingar, breyttra staðhátta eða varna sem hafa verið reistar og er ráðherra heimilt að skipa hættumatsnefnd vegna endurskoðunarinnar, sbr. 2. mgr. Við

endurskoðunina skal m.a. metið hvort til greina komi að þetta byggð á viðkomandi svæði og þá með hvaða skilyrðum.

- c. Við 5. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Á áður óbyggðum svæðum er óheimilt að skipuleggja íbúðabyggð, frístundabyggð eða svæði fyrir atvinnustarfsemi nema tryggt sé að áhætta fólks með tilliti til ofanflóða verði ásættanleg án sérstakra varnarvirkja.
- d. 6. mgr. orðast svo:

Nánar skal kveðið á um gerð og notkun hættumats, úttekt á hættu, flokkun og nýtingu hættusvæða og varnir og varnarvirki í reglugerð sem ráðherra setur. Við gerð hættumats skal miða við skiptingu hættusvæða í áhættuflokka eftir vaxandi áhættu og tilgreina skilyrði fyrir nýtingu hvers þeirra.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

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

6. gr.

Orðin „í samráði við almanavarnanefnd“ í 1. másl. 1. mgr. og 1. másl. 2. mgr. 7. gr. laganna falla brott.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „Ráðherra skipar þriggja manna“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: ráðgefandi.
- b. Í stað orðanna „Að ráðstafa fé“ í 2. tölul. 2. mgr. kemur: Að gera tillögu til ráðherra um ráðstöfun fjár.
- c. Í stað orðsins „Ákvarðanir“ í 3. mgr. kemur: Tillögu.

8. gr.

Í stað orðsins „ákvörðun“ í 2. mgr. 10. gr. laganna kemur: tillögu.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Auk húseigna getur sveitarstjórn í sama skyni gert tillögu til ofanflóðanefndar um kaup á lóðum eða öðrum fasteignum, enda liggja fyrir það mat Veðurstofu Íslands að varnarvirki auki hættu á að ofanflóð lendi á umræddum lóðum eða fasteignum.
- b. Í stað orðsins „ákvörðun“ í 2. mgr. kemur: tillögu.
- c. Við 3. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Sveitarstjórn skal sjá um að kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu, sbr. 1. mgr. 15. gr. a, sé þinglýst á viðkomandi eign. Sveitarfélagi er óheimilt að selja eignir sem keyptar eru eða teknar eignarnámi samkvæmt þessari grein nema til flutnings af hættusvæði.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „gjald“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: ofanflóðagjald.
- b. Í stað orðsins „váttryggingarverðmæti“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: váttryggingarfjárhæð.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

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

12. gr.

Á eftir 15. gr. laganna kemur ný grein, 15. gr. a, svohljóðandi:

Óheimilt er að dvelja í eða á eignum sem keyptar hafa verið eða teknar eignarnámi og hafa ekki verið fluttar af hættusvæði, sbr. 11. gr., á tímabilinu 1. nóvember til og með 30. apríl ár hvert. Lögreglustjóri má beita valdi til þess að rýma þannig húsnæði eða svæði ef þörf krefur.

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

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

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

II. KAFLI

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

13. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

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

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

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

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

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

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

Við gerð frumvarps þessa kom til skoðunar að breyta skilgreiningunni á hugtakinu ofanflóð sem finna má í 2. mgr. 1. gr. laganna á þá leið að hún yrði víðtækari. Varð niðurstaðan sú að ekki væri talin þörf á því enda væri litið svo á að hugtakið næði einnig yfir atburði eins og til að mynda krapaflóð, berglaup og grjóthrun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um ýmis atriði til breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, og eru helstu nýmæli eftirfarandi:

- Skerpt er á markmiðsákvæði sem byggist á markmiðum þeim sem lágu að baki upphaflegri lagasetningu, þ.e. að megináhersla er lögð á að aftra manntjóni og slysum af völdum ofanflóða á heimilum fólks sem og á mennta- og heilbrigðisstofnunum.

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

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Í 12. gr. frumvarpsins, þar sem lögreglustjóra er veitt sektar- og valdbeitingarheimild, eru einungis lögfestar takmarkanir á nýtingu ákveðinna fasteigna á hættusvæðum sem þegar má finna í þinglýstum kvöðum á umræddum fasteignum.

5. Samráð.

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

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 29. ágúst til 19. september 2025 (mál nr. S-154/2025). Alls bárust átta umsagnir, þar af sjö í gegnum samráðs-

gátt stjórnvalda, þ.e. frá sveitarfélögunum Skagafirði, Fjarðabyggð og Múlaþingi, Skipulagsstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Lögreglunni á Vestfjörðum og Dýraverndunarsambandi Íslands og reyndust þær gagnlegar við gerð frumvarpsins. Almenn var áformunum vel tekið en fram komu ýmsar athugasemdir og tillögur sem miðuðu að því að vikka gildissvið laganna, skýra ábyrgð og tryggja fjármögnun. Af hálfu sveitarfélaganna Fjarðabyggðar og Múlaþings og Sambands sveitarfélaga á Austurlandi var lögð áhersla á að tryggja öryggi og eignir atvinnulífs til jafns við almenning. Af hálfu Skagafjarðar var bent á aukna áhættu vegna jarðvegsskriða í kjölfar loftslagsbreytinga, kallað var eftir skyldu til hættumats að beiðni sveitarfélaga og krafist skýrari afmörkunar á því að lögin næðu ótvírætt til ofanflóða vegna óstöðugra jarðlaga. Dýraverndarsamband Íslands krafðist samræmingar við lög um velferð dýra, nr. 55/2013, og að hættumat og rýmingar næðu einnig til gripahúsa.

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

Lögreglan á Vestfjörðum vakti athygli á brotum gegn dvalarbanni í uppkeypnum eignum á hættusvæðum og taldi skorta skýr úrræði til framfylgdar, m.a. sektarákvæði og skýringu á hugtakinu „dvöl“. Skipulagsstofnun benti á lagalega óvissu um ofanflóðahættumat á haf- og strandsvæðum og taldi þörf á skýrari kröfum, m.a. með hliðsjón af umhverfistjóni af völdum ofanflóða, svo sem í sjókvíaelði.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 22. desember 2025 og var umsagnarfræstur til 16. janúar 2026 (mál nr. S-258/2025). Sérstaka tilkynningu um drögin fengu almannavarnir, ríkislögreglustjóri, Samband íslenskra sveitarfélaga, Veðurstofa Íslands og Vegagerðin. Alls bárust 14 umsagnir, þ.e. frá Veðurstofu Íslands, Vegagerðinni, Skipulagsstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Múlaþingi, Ísafjarðarbæ, Súðavíkurbreppi, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Dýraverndarsambandi Íslands, Félagi sumarþúa í Súðavík og fjórum einstaklingum.

Almennt var frumvarpsdrögunum vel tekið og lýstu umsagnaraðilar ánægju með þá viðleitni að auka skýrleika laganna og tryggja betur fjármögnun varnarvirkja.

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsti ánægju með frumvarpið og taldi það samrýmast vel stefnumörkun sambandsins. Sérstaklega var lýst ánægju með hækkun kostnaðarhlutdeildar ofanflóðasjóðs í 99% vegna undirbúnings, framkvæmda og viðhalds á varnarvirkjum, sem og vegna kaupa á eignum. Sambandið, ásamt Ísafjarðarbæ og Múlaþingi, tók undir að fyrirhuguð einföldun, sem felst í afnámi lánveitinga úr ofanflóðasjóði til sveitarfélaga, væri til bóta, en lagði einnig áherslu á að markaðar tekjur af ofanflóðagjaldi skyldu renna að fullu til málaflokksins. Þá benti Múlaþing á mögulegan kostnað við niðurrif og förgun uppkeyptra húsa, sem ekki seldust til flutnings, og lagði til að sveitarfélögum yrði gert kleift að sækja þann kostnað í ofanflóðasjóð.

Í nokkrum umsögnum komu fram athugasemdir um gildissvið laganna. Þannig lýsti Múlaþing því sjónarmiði að nauðsynlegt væri að markmiðsákvæði frumvarpsins tæki einnig til atvinnuhúsnæðis og annarra dvalarstaða, ekki síst þar sem nýtingarmöguleikar slíkra eigna skertust verulega á hættusvæðum. Eins lagði Dýraverndarsamband Íslands til breytingar á markmiðsákvæði og reglum um hættumat þannig að þau tækju einnig til verndar dýra og gripahúsa með vísan til laga um velferð dýra. Þá benti Skipulagsstofnun lagalega óvissu um

ofanflóðahættumat á haf- og strandsvæðum. Jafnframt lagði Veðurstofa Íslands til ýmsar lagfæringar á ákvæðum frumvarpsins, sérstaklega varðandi hættumat, auk þess sem greint var frá þörf fyrir uppfærslu reglugerða samhliða lagabreytingum.

Nokkrar umsagnir fjölluðu um 12. gr. frumvarpsins sem felur í sér dvalarbann og viðurlög vegna brota gegn því. Almennt var vel tekið í efni ákvæðisins og lýstu til að mynda sveitarfélögin og Samband íslenskra sveitarfélaga ánægju með skýrari heimildir til að framfylgja banni við dvöl í eignum á hættusvæðum utan leyfilegs tíma. Félag sumarbúa í Súðavík, einstaklingar og Súðavíkurhreppur vöktu þó athygli á dagsetningum dvalarbannsins en í Tungudal, skammt frá Súðavík, hæfist leyfilegur dvalartími 16. apríl en 30. apríl í Súðavík. Þá kom fram það sjónarmið einstaklings að afnám heimildar lögreglustjóra, samkvæmt þinglýstri kvöð, til að veita undanþágur frá dvalarbanni, gæti farið gegn meðalhófsreglu. Auk þessa kom fram í umsögn Súðavíkurhrepps að óheppilegt væri að setja ákvæði sem takmarkaði uppbyggingar- og nýtingarmöguleika á frystihúsinu í Súðavík og ferðaþjónustu í svokölluðum Ragagarði.

Höfð var hliðsjón af framangreindum umsögnum og voru nokkrar breytingar gerðar á frumvarpinu í kjölfar samráðsins. Þannig var b-liður 3. gr. frumvarpsins stytur og einungis tilgreint að eftirlit með hættu á skipulögðum skíðasvæðum sé á ábyrgð viðkomandi rekstraraðila. Þá var því bætt við c-lið 4. gr. frumvarpsins að ákvæðið ætti við áður óbyggð svæði. Að sama skapi var d-lið 4. gr. frumvarpsins breytt þannig að það væri við gerð hættumats sem miða skuli við skiptingu hættusvæða í áhættuflokka eftir vaxandi áhættu og tilgreina skilyrði fyrir nýtingu hvers þeirra. Jafnframt var sama lið, d-lið 4. gr., breytt á þá leið að orðin „í fyrirliggjandi byggð“ voru tekin út. Enn fremur var a-liður 8. gr. frumvarpsins tekinn út en hann fól í raun í sér endurtekningu á því sem segir í b-lið 4. gr. frumvarpsins. Að lokum var, í kjölfar samráðs og eftir frekari vinnslu frumvarpsins í ráðuneytinu, ákveðið að fella út 2. málsl. 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins varðandi dvöl í eða á hvers konar öðrum eignum en uppkeypum eignum á hættusvæði.

Hvað varðar hluta af umsögn Múlaþings, um kostnað vegna niðurrifs og förgunar á uppkeypum fasteignum, er bent á að slíkar framkvæmdir hafa fengið styrk úr ofanflóðasjóði og er því ekki talin þörf á að breyta lögunum að þessu leyti. Eins verður ekki talið ráðlegt, með vísan til almannahættu, að fallast á að rýmka leyfilegt dvalartímabil í eignum á hættusvæðum, sem keyptar hafa verið upp eða teknar eignarnámi, í þeim eina tilgangi að samræmi sé á milli slíkra eigna og t.d. eigna í Tungudal í Skutulsfirði, sem ekki voru keyptar upp eða teknar eignarnámi, en þar nær leyfilegt dvalartímabil yfir stærri hluta ársins. Hvað varðar umsögn Skipulagsstofnunar er bent á að við gerð hættumats, sem Veðurstofa Íslands vinnur á grundvelli laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997, og reglugerðar um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða, nr. 505/2000, er reiknuð staðar-áhætta. Felur hún í sér að metin er hætta sem fólki stafar af ofanflóðum og byggist á líkum á því að manntjón verði í slíkum atburðum. Ekki er um að ræða mat eða útreikninga á hvers konar afleiddu tjóni á mannvirkjum sem ofanflóð kunna að valda.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt mun það leiða til aukins skýrleika og þess að frekar verði unnt að takmarka áhættu fólks sem býr eða dvelur á ofanflóðahættusvæðum. Þannig er skerpt á orðalagi varðandi heimildir sveitarfélaga til að skipuleggja áður óbyggð svæði til þess að draga úr hættu á að byggð þróist inn á hættusvæði. Markmiðsákvæði laganna mun einnig leiða til aukins skýrleika en varnir og uppkaupt munu fyrst og fremst beinast að íbúðarhúsnæði og mennta- og heilbrigðisstofnunum. Gert er ráð fyrir að sektar- og valdbeitingarheimild

frumvarpsins hafi aðallega í för með sér almenn varnaðaráhrif og minni líkur verði á því að almenningur gerist brotlegur við lögin.

Verði frumvarpið samþykkt í óbreyttri mynd er ekki gert ráð fyrir að það hafi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð eða sveitarfélög þegar kemur að kostnaði við undirbúning og framkvæmdir við varnarmarkmið annars vegar og kaup, eignarnám eða flutning á fasteignum hins vegar, þar sem aukin kostnaðarhlutdeild ofanflóðasjóðs, úr 90% í 99% hvað þessa liði snertir, jafnast út vegna afnáms lánveitinga úr ofanflóðasjóði til sveitarfélaga. Hafa sveitarfélög hingað til, vegna þessara lánveitinga, í raun ekki greitt nema um 1% af framangreindum kostnaði. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir því að hækkun kostnaðarhlutdeildar ofanflóðasjóðs vegna viðhalds á varnarmarkmiðum, úr 60% í 99%, leiði af sér að jafnaði um 150–250 millj. kr. árlega kostnaðaraukningu sem sveitarfélög hefðu annars borið. Byggist það mat á því að endurnýja þurfi öll markmið að fullu á 80–150 ára fresti. Hefur kostnaðarmat skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, verið lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga og er ekki ágreiningur um niðurstöðu kostnaðarmatsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

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

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að í lögunum verði notað opinbert heiti Veðurstofunnar sem er Veðurstofa Íslands, sbr. lög um Veðurstofu Íslands, nr. 70/2008.

Um 3. gr.

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

skyldur Veðurstofu Íslands og eftirlitsskyldra rekstraraðila skíðasvæða. Er þetta einnig í samræmi við ákvæði um eftirlit á skíðasvæðum í reglugerð nr. 636/2009, um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum, þar sem gert er ráð fyrir að rekstraraðili skíðasvæðis fari með og beri ábyrgð á daglegu eftirliti. Veðurstofa Íslands ber eftir sem áður ábyrgð á gerð hættumats.

Þess ber jafnframt að geta að Vinnueftirlitið hefur eftirlit með starfsemi samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, þ.m.t. starfsemi á skíðasvæðum. Í því felst m.a. að leitast við að tryggja að starfsumhverfi á svæðunum sé öruggt. Hluti af þeim þáttum sem eftirlitið nær til og tryggir daglegt eftirlit rekstraraðila er hvort áhættumat liggja fyrir á svæðunum, t.d. hætta á ofanflóðum.

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

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

Um 4. gr.

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

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

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

Um 5. og 6. gr.

Lagt er upp með að halda óbreyttu verklagi við rýmingar vegna staðbundinnar snjóflóðahættu, þar sem það verklag er talið skilvirkt, þó að það stangist á við verklag við rýmingar vegna annarrar náttúruvár. Í greininni eru því aðeins lagðar til orðalagsbreytingar til samræmis við breytingar sem orðið hafa á hlutverki almannavarnanefnda. Jafnframt er skerpt á hlutverkum aðila í samræmi við verklag sem reynst hefur farsælt undanfarna áratugi.

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

Um 7. og 8. gr.

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

Um 9. gr.

Í greininni er í fyrsta lagi lagt til að mat Veðurstofu Íslands, á því að varnarvirki auki ofanflóðahættu á lóðum eða öðrum fasteignum, þurfi að liggja fyrir svo sveitarstjórn geti gert tillögu um kaup á slíkum eignum. Í öðru lagi að slík tillaga sveitarstjórnar skuli gerð til ofanflóðanefndar en það er í samræmi við tilhögun skv. 1. máls. 1. mgr. 11. gr. laganna þegar sveitarstjórn gerir tillögu til ofanflóðanefndar um kaup eða flutning á húseign í stað þess að reisa varnarvirki eða beita öðrum varnaraðgerðum. Mun ráðherra í þessum tilvikum því einnig staðfesta tillögur ofanflóðanefndar svo þær öðlist gildi. Í þriðja lagi segir að sveitarstjórn skuli sjá um að kvöð um nýtingartíma vegna snjóflóðahættu sé þinglýst á viðkomandi eign. Er gert ráð fyrir því að sveitarstjórn meti í hverju tilviki fyrir sig hvernig þinglýsingu slíkrar kvaðar skuli háttáð, t.d. hvort slík kvöð skuli sett í lóðarleigusamning um viðkomandi fasteign eða þinglýst með sérstöku skjali. Ákvæðið hefur tengsl við 12. gr. frumvarps þessa sem fyrirhugað er að verði 15. gr. a laganna og kveður m.a. á um sektarheimild til handa lögreglustjóra gagnvart þeim sem dveljast í eða á eignum, sem keyptar hafa verið eða teknar eignarnámi vegna snjóflóðahættu, á tímabilinu 1. nóvember til 30. apríl. Þinglýsing kvaðar sem þessarar verður þó ekki undir neinum kringumstæðum skilyrði fyrir því að lögreglustjóri megi beita umræddri sektar- eða valdbeitingarheimild. Er þinglýsingunni einungis ætlað að auka líkurnar á því að þeim sem dveljast eða hyggjast dveljast í eða á umræddum eignum sé kunnugt um kvöðina. Í fjórða lagi er sú tillaga gerð að sveitarfélagi verði gert óheimilt að selja eignir sem keyptar eru eða teknar eignarnámi samkvæmt þessari grein nema þá til flutnings af hættusvæði. Er markmiðið með slíku banni að koma í veg fyrir að sveitarfélög selji fleiri fasteignir á almennum markaði en þau hafa nú þegar gert. Er þessi breyting lögð til m.a. með hliðsjón af umsögn

lögreglustjórans á Vestfjörðum um áform um breytingar á lögunum en þar segir m.a. að færst hafi í vöxt að eigendur húsa á hættusvæðum hafi valið að dvelja þar langdvölum yfir vetrartímann í trássi við þinglýsta kvöð sem hvílir á húsunum.

Um 10. gr.

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

Um 11. gr.

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

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

Um 12. gr.

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

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

Jafnframt er talið mikilvægt að setja skýra línu varðandi það tímabil sem dvölin er óheimil. Tímabilið er í samræmi við heimilan nýtingartíma í þinglýstri kvöð á þeim eignum sem

keyptar hafa verið upp og byggist á mati Veðurstofu Íslands. Á næstu áratugum kann að verða ástæða til að breyta þessu tímabili vegna loftslagsbreytinga en ekki er talið komið að því.

Með óheimilli dvöl er átt við hvers kyns viðveru einstaklings í húsnæði eða á fasteign á skilgreindu hættusvæði á tímabili sem dvalarbann tekur til, sem er umfram skammvinna viðveru vegna nauðsynlegs viðhalds og eftirlits með eign og ekki getur talist sanngjarnt að beðið verði með þar til dvalarbanni lýkur.

Um 13. gr.

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

Fjárveitingar til Vegagerðarinnar miðast við lögboðin verkefni stofnunarinnar hverju sinni. Verkefni við varnir gegn ofanflóðum eru viðbót við lögboðin verkefni og ekki gert ráð fyrir þeim í fjárveitingum stofnunarinnar. Því er gert ráð fyrir að tiltekið verkefni sem Vegagerðin tekur að sér á sviði varna gegn ofanflóðum sé fullfjármagnað. Gengið yrði nánar frá slíkum verkefnum með samningi hverju sinni milli hlutaðeigandi stjórnvalda þar sem umfang þeirra væri skilgreint og gengið frá tilfærslu fjármagns til Vegagerðarinnar.

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

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.