



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 hagsmunaaðilum 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 núgildandi laga. Þá verður heldur ekki séð að nokkurt samráð hafi verið haft við sveitarfélögin í landinu um nauðsyn þessa 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 núgildandi 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 núgildandi 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 lögunum. Þar virðist farið gegn skýru ákvæðum laganna varðandi hlutverk Veðurstofu, eins og það er skilgreint í lögunum, þegar kemur að eftirliti með skíðasvæðum. Hverju þessi framgangsmáti sæti, og hvaðan ráðherra kemur heimild og vald til að framkvæma lögin 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 háttað 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 megí fjármagna kaup eða flutning á. Verður þessi ályktun einkum dregin af þeirri breytingu sem frumvarpið gerir á þeim hugtökum sem notuð eru í lögunum 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, fræðirita eða dómaframkvæmdar, að þá felst í tilvísun til þess hugtaks í lögum: *Að fasteign sé afmarkaður hluti lands ásamt lífrænum og ólífrænum 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 lögunum 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 lögunum 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. hvernig 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 varnavirkja. Þann kostnaðarhlut getur sveitarfélagið fengið að láni hjá Ofanflóðasjóði á tilteknum kjörum sem lögin kveða nánar á um. Ekkert kemur frekar fram í lögnum sjálfum um eignarhald sveitarfélaga á varnavirkjum. 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 núgildandi 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 varnavirkja 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 varnavirkjum 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 lögin ef staðan hefði verið sú að sveitarfélög væru raunverulegir eigendur varnavirkjanna. Þá hefði viðhaldið augljóslega verið eigandans. Ákvæðið virðist fyrst og fremst hafa komið inn í lögin 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 núgildandi 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 varnavirkjunum og tilkynni um það til ríkisins þegar og ef viðhalds sé þörf.

Öllum er ljóst að gerð varnavirnvirkja 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 varnavirkja, 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 varnavirkjum fylgir, með því einu að lýsa því yfir einhliða í lögum að eignarhald á umræddum varnavirkjum 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 varnavirkja 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 varnavirkjum 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 hljótaast hætta. 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 skýlaust 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