



HRADÚTTEKT
RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ofanflóðasjóður

Rekstur og stjórnsýsla

Skýrsla til Alþingis

Maí 2024

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Samantekt.....	4
Ábendingar	5
Umsagnir og viðbrögð	6
Innheimta ofanflóðagjalds og rekstur sjóðsins	9
Framkvæmdir Ofanflóðasjóðs og hættumat	14
Hlutverk og staða Ofanflóðanefndar	23

Inngangur

Í lok árs 2023 ákvað Ríkisendurskoðun, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að hefja að eigin frumkvæði stjórnsluúttekt á Ofanflóðasjóði. Embættið ákvað að úttektin skyldi fylgja nýju verklagi þess um hraðúttektir. Markmið hraðúttekta er að veita skýrar og áreiðanlegar upplýsingar með skjótum hætti. Úttektarefni er valið á þeim forsendum að það eigi erindi við samtímann, falli vel að samfélagslegri umræðu og að upplýsingarnar og framsetning þeirra hafi virði fyrir lesendur. Ríkisendurskoðun tilkynnti umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og Ofanflóðanefnd þann 3. janúar 2024 að ráðist yrði í úttektina. Í henni er leitast við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Hverjar voru innheimtar tekjur af ofanflóðagjaldi árin 2013–2023?
- ✓ Er til staðar virkt eftirlit sem styður við fullnægjandi heimtur gjaldsins?
- ✓ Hvað rann til Ofanflóðasjóðs í formi fjárheimilda og fjárveitinga árin 2013–2023 og hvernig var fjármunum hans ráðstafað?
- ✓ Hvernig er framkvæmdum sem fá fjárstuðning frá Ofanflóðasjóði forgangsraðað?
- ✓ Hvernig er stjórnslu málaflokksins háttað hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og Ofanflóðanefnd?

Við vinnslu úttektarinnar var m.a. höfð hliðsjón af lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, reglugerð nr. 637/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða. Ríkisendurskoðun aflaði gagna hjá og fundaði með umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Ofanflóðanefnd. Embættið fundaði einnig með Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og Ofanflóðanefnd fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins við ábendingum Ríkisendurskoðunar, og viðbrögð Ofanflóðanefndar við skýrsludrögum í umsagnarferli úttektarinnar í apríl 2024, eru að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.



Samantekt

Árin 2013–2023 námu innheimtar tekjur af svonefndu ofanflóðagjaldi 29,7 ma. kr. Fjárheimildir og fjárveitingar úr ríkissjóði til Ofanflóðasjóðs námu 17,7 ma. kr. Virkt eftirlit sem styður við skilvirka og fullnægjandi innheimtu ofanflóðagjalds er ekki til staðar hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Það hefur ekki sannreynt að gjaldið sé greitt af öllum brunatryggðum fasteignum hér á landi og hefur ekki sett áður boðaða reglugerð um innheimtu.

Framkvæmdum til varnar ofanflóðum hefur miðað hægar en áætlað var þegar lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum tóku gildi árið 1997. Öllum framkvæmdum til varnar íbúðarhúsnæðis á svæðum með mestu staðaráhættuna átti að vera lokið árið 2010. Ráðuneytið áætlar nú að verklok verði í fyrsta lagi fyrir árslok 2033. Til þessa hefur einungis tekist að ljúka rúmlega helmingi þeirra verkefna sem þarf til svo að öll íbúðarhús á hættumestu svæðum í þéttbýli séu varin.

Heildarkostnaður Ofanflóðasjóðs vegna undirbúnings og nýframkvæmda, uppkaupa fasteigna, aðkeyptrar sérfræðiþjónustu og tengdra rannsókna árin 2015–2023 nam 12,8 ma. kr. Sjóðurinn greiddi í öllum tilfellum hæsta kostnaðarhlutfall sem honum er heimilt samkvæmt lögum við undirbúning og gerð varnarkostnaðar, uppkaup fasteigna og viðhald árin 2013–2023.

Árin 2013–2023 námu lánveitingar Ofanflóðasjóðs til sveitarfélaga samtals 1,5 ma. kr. Ekkert mat fer fram á því hvort sveitarfélagi sé fjárhagslega ofviða að leggja fram sinn kostnaðarhlut og engar verklagsreglur um lánveitingaferlið eru til hjá ráðuneytinu eða Ofanflóðanefnd.

Forgangsröðun framkvæmda Ofanflóðasjóðs hefur að mestu ráðist af tímaröð tillagna sveitarstjórna til Ofanflóðanefndar. Áætlaður hönnunar- og framkvæmdakostnaður sjóðsins árin 2024–2030 nemur 32,1 ma. kr. Fjárveitingar úr ríkissjóði til sjóðsins þurfa að hækka umtalsvert svo að sú áætlun standist.

Ofanflóðanefnd og ráðuneytið greinir á um hlutverk nefndarinnar er viðkemur málefnum ofanflóðavarna og eftirliti með framkvæmdum. Nefndin telur að ráðuneytið hafi ekki veitt henni nauðsynlegar upplýsingar um m.a. stöðu framkvæmda og ráðstafanir á fé sjóðsins. Að mati ráðuneytisins hefur stjórnarsýsla málaflokksins verið í samræmi við gildandi regluverk. Ráðuneytið þarf að tryggja skilvirka og fullnægjandi upplýsingagjöf til nefndarinnar. Það hefur boðað að skerpt verði á ákvæðum laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum er varða hlutverk nefndarinnar.

Stjórnarsýsluleg staða Ofanflóðanefndar er ekki nægjanlega skýr. Tímabært er að uppfæra lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og reglugerðir og verklagsreglur ráðuneytisins sem á þeim byggja í ljósi aldurs þeirra en einnig til að auka skýrleika.



Ábendingar til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis

1. Tryggja þarf fullnægjandi heimtur ofanflóðagjalds

Hefja þarf eftirlit með innheimtu ofanflóðagjalds svo að tryggja megi fullnægjandi heimtur ríkissjóðs. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti þarf að tryggja fullnægjandi lagastoð fyrir setningu reglugerðar um álagningu, innheimtu og skil gjaldsins.

2. Skýra þarf hlutverk og stöðu Ofanflóðanefndar

Tímabært er að uppfæra lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og reglugerðir og verklagsreglur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis sem á þeim byggja. Skerpa þarf á ákvæðum er varða hlutverk og verkefni Ofanflóðanefndar svo að ekki leiki vafi á því hvernig hún skuli inna störf sín af hendi.

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að skoða gaumgæfilega hvernig stjórnábyrgð ofanflóðamála sé best fyrir komið til framtíðar.

3. Tryggja þarf að kostnaðarpáttaka sé í samræmi við lög

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti þarf að tryggja að kostnaðarpáttaka Ofanflóðasjóðs í viðhaldsverkefnum sé í samræmi við ákvæði laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis:

1. Tryggja þarf fullnægjandi heimtur ofanflóðagjalds

„Ríkisendurskoðun bendir á að hefja þurfi eftirlit með innheimtu ofanflóðagjalds svo að tryggja megi fullnægjandi heimtur ríkissjóðs og að ráðuneytið þurfi að tryggja fullnægjandi lagastoð fyrir setningu reglugerðar um álagningu, innheimtu og skil gjaldsins.

Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að tækifæri séu til að bæta eftirlit með innheimtu ofanflóðagjaldsins og getur upplýst að vinna er þegar hafin við endurskoðun laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Ráðuneytið bendir á að áform um breytingar á lögum nr. 49/1997 birtust í samráðsgátt þann 12. janúar sl.

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um nauðsyn á að tryggja lagastoð fyrir setningu reglugerðar um álagningu, innheimtu og skil, vill ráðuneytið draga fram að í lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum er kveðið á um að innheimta skuli ofanflóðagjald ásamt iðgjaldi til Viðlagatryggingar og að innheimta gjaldsins fari samkvæmt lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Mikilvægt er að mati ráðuneytisins að gæta að því að innheimtan og eftirlit með henni sé hjá aðila sem hefur valdheimildir til að bregðast við í ljósi þess að um skatt er að ræða. Gert er ráð fyrir að fyrirkomulag innheimtu gjaldsins og eftirlit með henni verði skoðað sérstaklega í þeirri endurskoðun á lögnum sem þegar er hafin.“

2. Skýra þarf hlutverk og stöðu Ofanflóðanefndar

„Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að tímabært sé að endurskoða lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Til upplýsinga lagði ráðherra m.a. fram frumvarp til breytinga á lögnum á 151. löggjafarþingi árið 2020 sem náði þó ekki fram að ganga. Það er mat ráðuneytisins að stjórnýsla ofanflóðamála hafi í framkvæmd verið í samræmi við gildandi regluverk, sbr. lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, sú framkvæmd hafi almennt gengið vel og ekki leikið vafi á því hvert hlutverk nefndarinnar sé en tilefni geti verið til að skýra frekar stjórnýslulega stöðu ofanflóðanefndar.

Ráðuneytinu er ljóst að tímabært sé að uppfæra lögin og reglugerðir sem á þeim byggja í ljósi aldurs þeirra. Þá er ekki útilokað að gera þurfi aðrar breytingar á lagaumhverfinu. Slík endurskoðun er nú til umræðu í ráðuneytinu sbr. umfjöllun um ábendingu nr. 1 hér að ofan. Endanleg útfærsla á breytingum á ákvæðum laga nr. 49/1997 liggur ekki fyrir en breytingar á regluverkinu verða unnar í samráði við hagaðila. Ráðuneytið upplýsir einnig að drög að nýjum verklagsreglum ofanflóðanefndar voru kynntar á fundum nefndarinnar í júní og desember 2023.“

3. Tryggja þarf að kostnaðarpátttaka sé í samræmi við lög

„Ráðuneytið telur að kostnaðarpátttaka sé í samræmi við lög.

Í skýrslunni segir að á árunum 2013–2016 hafi sjóðurinn greitt fyrir þrjú viðhaldsverk og að athygli veki hversu fá viðhaldsverkefni hafi komið til kasta sjóðsins á tímabilinu. Jafnframt hafi komið fram á fundi Ríkisendurskoðunar með ofanflóðanefnd að nefndin telji að í einhverjum

tilvikum hafi framkvæmdir sem alla jafna hefðu átt að falla undir viðhaldsverkefni verið skilgreind sem nýframkvæmdir. Ekki er að finna frekari umfjöllun um þessa ábendingu og hún ekki studd dæmum né rökstudd frekar.

Ráðuneytið vill draga fram að það sveitarfélag sem gerir tillögur um varnarmark og/eða kaup á húseignum verður eigandi þeirra mannvirkja og eigna. Sveitarstjórn er um leið ábyrgðaraðili mannvirkja sem reist eru samkvæmt lögum og ber ábyrgð á viðhaldi varnarmark en sjóðurinn getur greitt allt að 60% af kostnaði við viðhald varnarmark. Í framkvæmd hefur það verið þannig að starfsmaður sveitarfélags, verkefnastjóri ráðuneytisins og verkefnastjóri frá FSRE skoða varnarmark reglulega saman og meta viðhaldsþörf. Sé talin ástæða til að fá sérfræðiálit er leitað til sérfræðinga um mat á mannvirkinu.

Mikilvægt er að mati ráðuneytisins að gerður sé greinarmunur á endurgerð varna og hefðbundnu viðhaldi. Í þeim tilvikum þegar um endurgerð varna er að ræða, t.d. þegar varnir hafa skemmt það mikið í flóðum að þær þurfi að endurgera, hafa komið fram óskir sveitarstjórna um að litið verði á endurgerðina sem nýframkvæmd. Slíkar beiðnir koma allar til afgreiðslu í ofanflóðanefnd og þurfa að hljóta samþykki nefndarinnar sem slíkar.

Ráðuneytið bendir einnig á að ein af forsendunum við hönnun og gerð varnarmark er að líftími þeirra eigi að vera að lágmarki 100 ár. Vissulega geta þó orðið náttúruváruviðburðir sem valda tjóni og jafnvel það miklu að það þurfi að endurgera viðkomandi mannvirki áður en þessum endingartíma er náð. Hafa verði í huga að framkvæmdir hófust við gerð þessara mannvirkja rétt fyrir síðustu aldamót og mestur þunginn hefur í raun verið síðustu árin. Í ljósi forsendna um endingartíma eru almennt væntingar til þess að ekki verði til miklar skuldbindingar vegna viðhalds á fyrsta fjórðungi/þriðjungi af áætluðum endingartíma mannvirkjanna þó alltaf verði að gera ráð fyrir slíkum kostnaði.“

Viðbrögð Ofanflóðanefndar:

„Ofanflóðanefnd fagnar þeirri úttekt sem hér er í vinnslu og telur hana mjög gagnlega allri umræðu um framtíðarfyrirkomulag þessa mikilvæga málaflokks sem varnir gegn ofanflóðum eru í nútíma samfélagi. Þá lýsir nefndin sérstakri ánægju með alla kafla skýrslunnar, að undanskildum þeim sem hér er gerð athugasemd við.“

Athugasemd nefndarinnar lýtur að þeim hluta úttektarinnar sem varðar lagaumgjörð málaflokksins. Það er álit nefndarinnar að núverandi lagaumgjörð sé skýr hvað varðar framkvæmd, hlutverk, stjórnsýslu og ábyrgð ofanflóðanefndar. Það er ennfremur mat nefndarinnar, líkt og fram kemur í drögum Ríkisendurskoðunar, að framkvæmd stjórnsýslu málaflokksins undanfarin ár hafi ekki að fullu verið í samræmi við gildandi lög. Nefndin telur það hvorki hlutverk sitt né Ríkisendurskoðunar, að best verður séð, að taka afstöðu til efnis gildandi laga og mögulegra breytinga á þeim. Hlutverk nefndarinnar er fyrst og fremst að starfa samkvæmt þeim lögum sem gilda um starfsemi hennar hverju sinni.

Því miður hefur stjórnsýsluframkvæmd undanfarinna ára gert að verkum að það hefur verið um margt snúið fyrir nefndina að vinna samkvæmt lögum. Af þeim sökum var umrætt bréf, dags. 17.07.2023, sent ráðherra enda hafði nefndin áhyggjur af stöðu sinni og því að stjórnsýslufram-

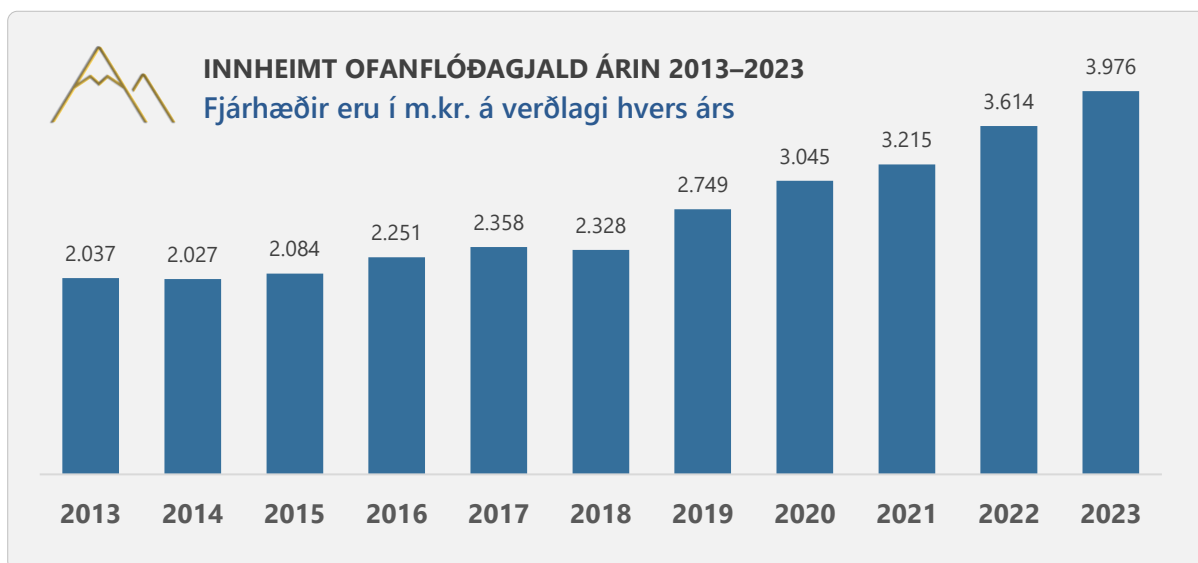
kvæmdin ein og sér gæti leitt af sér mögulegar og ófyrirséðar ábyrgðarkröfur, annað tveggja á hendur ríki eða nefnd. Það er erfið staða að una við.

Það er mat nefndarinnar að það teldist afar sérstætt ef uppi væri sú staða að ef ríkisstofnanir eða ráðuneyti fari ekki eftir lögum þá skapi það sérstakt tilefni eða þörf á að breyta lögum, þ.e. ef stjórnsýsluframkvæmd er ekki í samræmi við lög. Það á ekki við hér. Hættan við það að fara þá leið er sú, að mati nefndarinnar, að virðing fyrir gildandi lögum færi ört þverrandi enda væri í raun verið að segja að ekki þyrfti að fara að þeim í framkvæmd. Það er bæði í andstöðu við réttarríkið og vandaða stjórnsýslu, að mati nefndarinnar.

Á hinn bóginn telur nefndin, ef hún teldi ástæðu til þess að gera breytingar á lögnum, að þá væri rétt að hún beindi sjálfstæðu erindi um það til ráðherra án tillits til þeirrar úttektar sem er í gangi og snýr að stjórnsýsluframkvæmd undanfarinna ára. Nefndin telur að svo stöddu ekki, vegna einhvers óskýrleika gildandi laga, tilefni til breytinga á lögnum og óljós framkvæmd stjórnsýslu í andstöðu við lög kalli ekki umræðulaust á sérstakar breytingar á þeim. Meginatriðið er að greina stöðuna og taka svo í framhaldi af því, að lokinni umræðu og stefnumótun, ákvörðun um hvort rétt sé að breyta lögum er gilda um varnir gegn ofanflóðum.“

Innheimta ofanflóðagjalds og rekstur sjóðsins

Árin 2013–2023 námu innheimtar tekjur af svonefndu ofanflóðagjaldi samtals 29,7 ma. kr. á verðlagi hvers árs. Gjaldið er innheimt ásamt iðgjaldi til Náttúruhamfaratryggingar Íslands (NTÍ). Skilaskyld félög sem brunatryggja eignir sem eru váttryggðar hjá NTÍ, að langstærstum hluta váttryggingafélög (bæði innlend og erlend), skulu innheimta gjaldið og skila til ríkissjóðs. NTÍ hefur ekki átt aðkomu að innheimtu þess eða sinnt eftirliti með heimtum.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Virkt eftirlit sem tryggir yfirsýn og skilvirka og fullnægjandi innheimtu ofanflóðagjalds er ekki til staðar hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti eða fjármála- og efnahagsráðuneyti. Fyrirnefnda ráðuneytið hefur ekki sannreynt undanfarin ár að gjaldið sé greitt af öllum brunatryggðum fasteignum hér á landi.

Engar upplýsingar liggja fyrir um hvort ofanflóðagjald hafi skilað sér að fullu í ríkissjóð frá skilaskyldum félögum. Þar sem skilin byggja á innheimtu iðgjalda brunatrygginga eru ekki bókfærðar af því afskriftir hjá ríkissjóði.

Lög um varnir gegn ofanflóðum

Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðföllum voru sett í kjölfar mannskæðra snjóflóða sem féllu á Vestfjörðum árið 1995. Þau fólu í sér **heildarendurskipulagningu á vörnum gegn ofanflóðum** sem átti að koma í veg fyrir frekara manntjón, **sér í lagi á heimilum fólks**.

Lögin kváðu á um hækkun á árlegu gjaldi sem lagt er á allar brunatryggðar húseignir, svonefnt forvarnagjald eða **ofanflóðagjald**. Gjaldið nemur **0,03%** af váttryggingaverðmæti og rennur í ríkissjóð. Fjárheimildir Ofanflóðasjóðs takmarkast við **fjárhæð sem ákveðin er árlega í fjárlögum**.

Í bréfi þáverandi umhverfis- og auðlindaráðuneytis til fjármála- og efnahagsráðuneytis í október 2016 kom fram að ofanflóðagjald væri ekki innheimt ásamt iðgjaldi til Viðlagatryggingar Íslands (nú NTÍ), líkt og lög kveða á um. Þess í stað tæki ráðuneytið á móti skilagreinum frá

skilaskyldum félögum vegna gjaldsins. Í lögum nr. 49/1997 væri hvorki að finna valdheimildir fyrir ráðuneytið til innheimtu gagnvart þeim né gagnvart óvátryggðum fasteignaeigendum.

Við fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar á Ofanflóðasjóði í ágúst 2016 óskaði embættið eftir upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti um hvernig eftirliti með innheimtu væri háttað. Ráðuneytið svaraði þá að unnið væri að undirbúningi reglugerðar um álagningu, innheimtu og skil gjaldsins í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti svo að tryggja mætti fullnægjandi heimtur. Sú reglugerð hefur ekki enn verið sett. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar í febrúar 2024 kom fram að eftir nánari skoðun árið 2016 hafi ráðuneytið komist að niðurstöðu um að reglugerðarstoð skorti í lög nr. 49/1997. Ráðuneytið muni taka upp samtal að nýju við fjármála- og efnahagsráðuneyti um fyrirkomulag innheimtunnar og hugsanlegar breytingar á lögum. Ríkisendurskoðun ítrekar að tryggja þurfi að ofanflóðagjald skili sér með fullnægjandi hætti í ríkissjóð og að fyrir hendi sé virkt eftirlit með innheimtunni.

Rekstur Ofanflóðasjóðs

Fjármögnun Ofanflóðasjóðs og ráðstöfun fjár úr honum er óháð tekjum sem innheimtar eru af álögðu ofanflóðagjaldi. Árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ræðst af framkvæmdaþörf og forgangsröðun í ríkisfjármálum hverju sinni. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti annast gerð framkvæmdaáætlunar sjóðsins til fimm ára í tengslum við gerð fjárlaga. Áætlunin er lögð fram á fundum Ofanflóðanefndar með hliðsjón af fyrirliggjandi fjárheimildum, yfirstandandi verkefnum og að höfðu samráði við nefndina um forgangsröðun framkvæmda. Kostnaðaráætlun er unnin í samráði við Framkvæmdasýsluna – Ríkiseignir (hér eftir Framkvæmdasýslan) og ráðgjafa sem eru í flestum tilvikum hönnuðir einstakra framkvæmdaverkefna. Í tilvikum þar sem verkefni eru ekki hafin er byggt á áætlunum í samvinnu við aðila sem koma að frumhönnun verkefna.

Ofanflóðasjóður fær fjárveitingu

Frá árinu 2017 hafa ríkisaðilar fengið **fjárveitingu úr ríkissjóði** og markaðar tekjur sem sumir færðu áður til bókar í sínum reikningum renna nú beint í ríkissjóð. Hjá Ofanflóðasjóði hafði verið mismunur á bókfærðri innheimtu á mörkuðum tekjum (ofanflóðagjaldi) og fjárheimildum sem Alþingi veitti sjóðnum.

Fé Ofanflóðasjóðs skal notað til að greiða **kostnað við rekstur hans** og **Ofanflóðanefndar**, svo og **kostnað við varnir gegn ofanflóðum**.

29,7
ma. kr

17,7
ma. kr

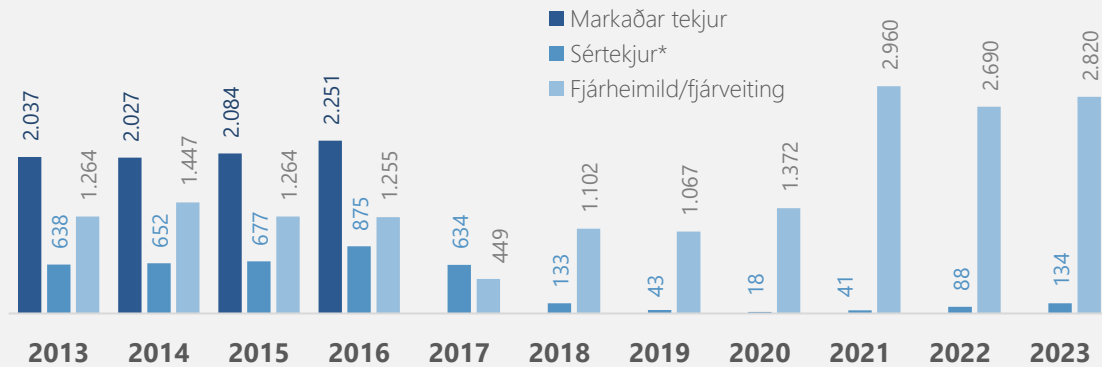
- Innheimtar tekjur af ofanflóðagjaldi 2013–2023
- Fjárheimildir/fjárveiting Ofanflóðasjóðs 2013–2023

Tekjur Ofanflóðasjóðs árin 2013–2016 samanstóðu af mörkuðum tekjum ofanflóðagjalds, vaxtatekjum og öðrum fjármunatekjum. Frá árinu 2017 hafa tekjur sjóðsins byggt á fjárveitingu úr ríkissjóði, vaxtatekjum og öðrum fjármunatekjum. Fjárheimildir sjóðsins árin 2013–2016 og fjárveiting úr ríkissjóði árin 2017–2023 námu samtals um 17,7 ma. kr. á verðlagi hvers árs.



TEKJUR OFANFLÓÐASJÓÐS ÁRIN 2013–2023

Fjárhæðir eru í m.kr. á verðlagi hvers árs



* Sértekjur: Vaxtatekjur af langtímakröfum, endurmat á lánum og aðrar fjármunatekjur

Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Fjárveitingum til Ofanflóðasjóðs er ekki eingöngu ráðstafað til framkvæmda vegna ofanflóðavarna heldur falla aðrir útgjaldþættir til. Þar er helst um að ræða uppkaup fasteigna, afskriftir á lánum til sveitarfélaga og vinnu við hættumat. Fjallað er nánar um uppkaup fasteigna og vinnu við hættumat í næsta kafla. Sjóðurinn er ekki með starfsmann á launum en greiðir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti fyrir vinnu starfsmanna þess fyrir sjóðinn. Þar er aðallega um að ræða starfsmann sem gegnir starfi verkefnisstjóra náttúruvár ráðuneytisins en annast einnig verkefnisstjórn fyrir sjóðinn og Ofanflóðanefnd. Þá greiðir sjóðurinn þóknun til nefndarmanna. Árin 2015–2023 nam hún samtals 20,5 m.kr.

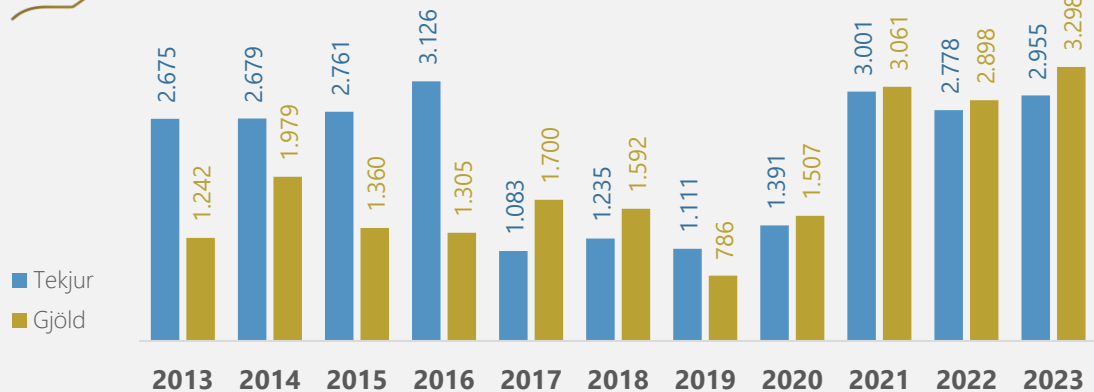
Kostnaður vegna vinnu ráðuneytisins fyrir Ofanflóðasjóð 2015–2023

**168
m.kr.**



TEKJUR OG GJÖLD OFANFLÓÐASJÓÐS ÁRIN 2013–2023

Fjárhæðir eru í m.kr. á verðlagi hvers árs



Heimild: Ársreikningar Ofanflóðasjóðs 2013–2023 og umhverfis- orku- og loftslagsráðuneyti.

Mismunur á bókfærðri innheimtu tekna Ofanflóðasjóðs og fjárheimildum sem Alþingi veitti til verkefna hans fram til ársins 2017 myndaði svokallað bundið eigið fé sem sjóðurinn hafði ekki heimild til að ráðstafa. Í ársreikningi sjóðsins 2023 segir að af eigin fé hans séu 14,6 ma. kr. bundið eigið fé, þ.e. að ráðstöfun þess sé ekki heimil nema heimild til þess verði veitt í fjárlögum.

Árin 2021 og 2022 var Ofanflóðasjóði tilkynnt af Fjársýslunni að honum bæri skv. reglugerð nr. 822/2021 um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs að endurgreiða ríkissjóði inneign á bankareikningum sínum (handbært fé sjóðsins) sem væru umfram 2% af fjárveitingu. Krafa Fjársýslunnar þess efnis í nóvember 2023 hljóðaði upp á 7,1 ma. kr. Árin 2019–2022 lækkaði handbært fé sjóðsins sem hann geymdi á reikningi hjá Seðlabanka Íslands úr 24,3 ma. kr. í 3,9 ma. kr. Í árslok 2023 nam það 8,3 ma. kr. Lækkun handbærs fjár frá árinu 2019 hefur eðli máls samkvæmt haft áhrif á vaxtatekjur sjóðsins en eitt af markmiðum stjórnvalda með setningu reglugerðarinnar var að fyrirbyggja að ríkisaðilar safni innstæðum og stuðla að því að ríkissjóður njóti vaxtatekna.

Umsóknir sveitarstjórna um lán úr Ofanflóðasjóði eru lagðar fyrir Ofanflóðanefnd í samræmi við 9. og 13. gr. laga nr. 49/1997. Nefndin samþykkir lánveitingar á grundvelli yfirferðar umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis á lánsrými og fjárhagsstöðu sjóðsins. Ekkert mat fer fram á því hvort sveitarfélagi sé fjárhagslega ofviða að leggja fram sinn kostnaðarhlut og engar verklagsreglur um lánveitingaferlið eru til hjá ráðu-

neytinu eða Ofanflóðanefnd. Lánað er fyrir kostnaði og lán afskrifuð í samræmi við mat viðkomandi sveitarfélags á þörf þess fyrir lánsfé.

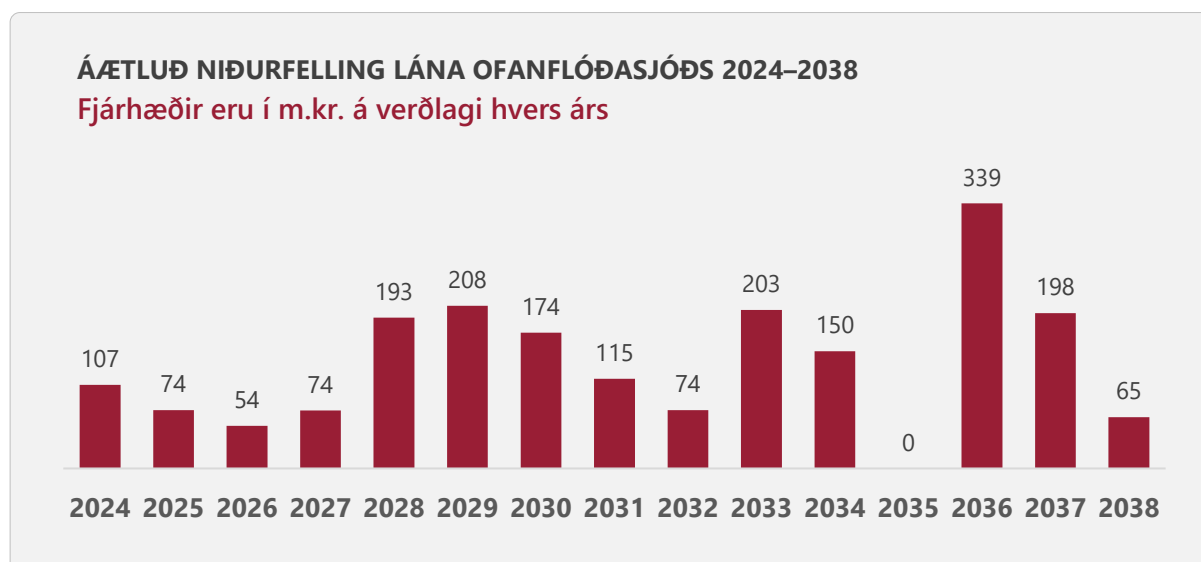
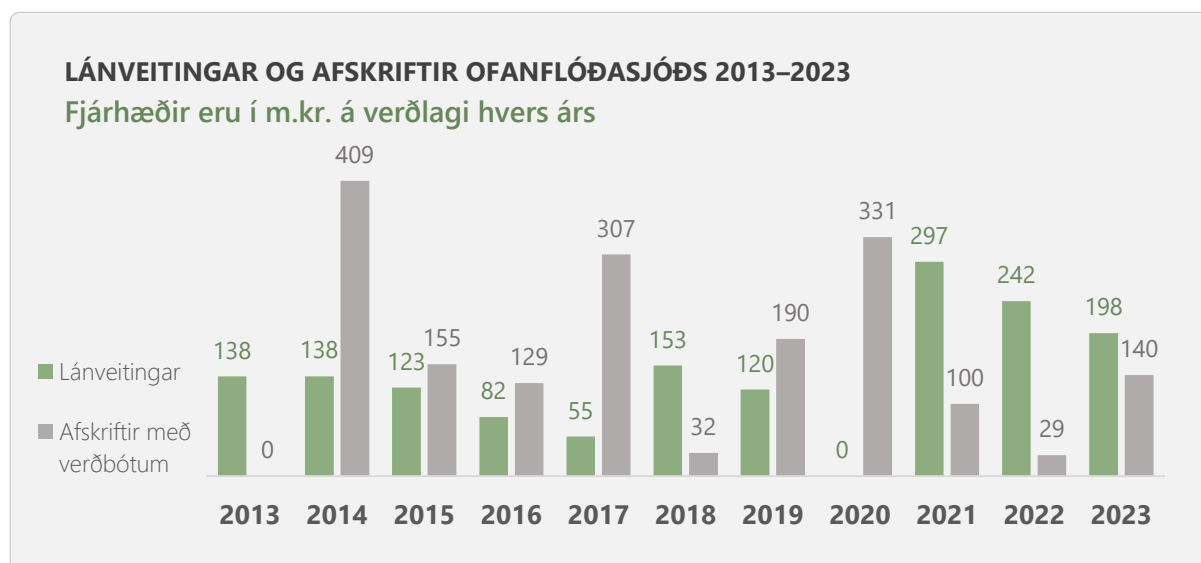


Lánað fyrir kostnaði og afskrifað

Heimilt er skv. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 49/1997 að veita sveitarfélagi lán úr Ofanflóðasjóði sem nemur kostnaðarhlut þess við undirbúning og framkvæmdir við varnarmarkmið eða við kaup eða eignarnám á fasteignum eða flutning þeirra, enda sé því fjárhagslega ofviða að leggja fram sinn kostnaðarhlut.

Lán skal veitt til 15 ára en endurgreiðsla, þ.m.t. vextir og verðbætur, aldrei nema hærri fjárhæð á ári hverju en nemur 1% af höfuðstól, ásamt vöxtum og verðbótum, að viðbættum 0,15% af álagningarstofni fasteignaskatts af íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu og 50% af hreinum tekjum sveitarfélags vegna sölu eða leigu á eignum sem það hefur eignast skv. 3. mgr. 11. gr. laganna. Það sem eftir kann að standa af láninu að liðnum lánstíma skal falla niður.

Árin 2013–2023 námu lánveitingar Ofanflóðasjóðs til sveitarfélaga samtals um 1,5 ma. kr. að nafnvirði. Mest lánaði sjóðurinn árið 2021, 296,8 m.kr. Afskrifaður höfuðstóll lána sjóðsins með verðbótum nam á sama tímabili um 1,8 ma. kr. Áætluð niðurfelling lána næstu 15 árin nemur um 2,0 ma. kr.



Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Framkvæmdir Ofanflóðasjóðs og hættumat

Framkvæmdum til varnar ofanflóðum hefur miðað hægar en áætlað var þegar lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum tóku gildi árið 1997. Framkvæmdum og öðrum varnarráðstöfunum á svonefndum hættusvæðum C átti þá að vera lokið árið 2010. Hættusvæði C eru skilgreind með mestu staðaráhættuna

sbr. reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða. Verklokum var síðar seinkað til ársins 2020. Við endurmat það ár var þeim seinkað til 2030.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti áætla nú að framkvæmdum við varanlegar varnir og uppkaup íbúðarhúsnæðis á hættusvæðum C ljúki fyrir árslok 2033, miðað við fyrirsjáanlegar fjárveitingar til Ofanflóðasjóðs. Sú áætlun byggir á kostnaðarútreikningum Framkvæmda-sýslunnar og forsendum ráðuneytisins um þróun verðlags. Aukinn viðhaldskostnaður og möguleg fjölgun verkefna vegna varnar atvinnuhúsnæðis á svæðum C gæti leitt til þess að verklokum seinki enn frekar. Ráðuneytið áætla að lokið sé við rúmlega helming þeirra ofanflóðaverkefna sem ljúka þarf til að verja öll íbúðarhús á hættusvæðum C í þéttbýli.

Að mati ráðuneytisins og Ofanflóðanefndar er aðalástæða seinkunarinnar sú að fjárheimildir og fjárveitingar úr ríkissjóði til Ofanflóðasjóðs hafi ekki verið í samræmi við fjárþörf til framkvæmda. Ef hraða eigi framkvæmdum þurfi m.a. að tryggja að ofanflóðagjald renni óskert til sjóðsins. Ráðuneytið bendir á að tímabundið álag á verktakamarkaði í verkefnum sem krefjast sérhæfðrar þekkingar og kunnáttu geti einnig haft áhrif á framkvæmdahraða.

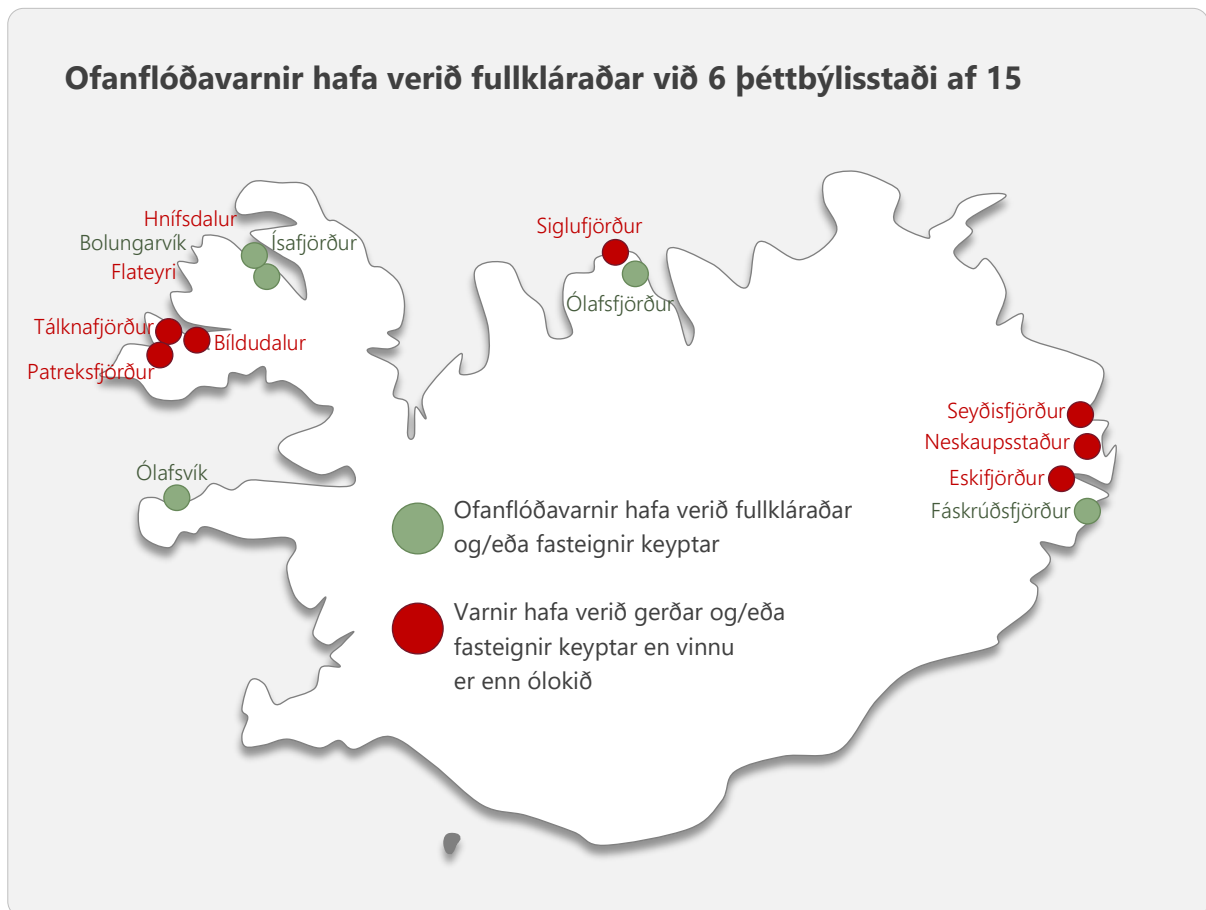
Verklokum seinkar

Eftir snjóflóðin sem féllu á Flateyri og í Súgandafirði í ársbyrjun 2020 lögðu stjórnvöld áherslu á að **auka fjárveitingar til framkvæmda Ofanflóðasjóðs**. Með því átti að **tryggja að öllum fyrirhuguðum framkvæmdum til varnar ofanflóðum yrði lokið árið 2030. Ljóst er að það markmið mun ekki nást.**

Lagabreyting áformuð

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hyggst leggja fram frumvarp á Alþingi til breytinga á lögum nr. 49/1997 þar sem markmiðum og gildissviði þeirra verður breytt á þann hátt að þau taki **einnig til atvinnusvæða sem búa við ofanflóðahættu í þéttbýli og varnarvirkja þeim tengdum**. Ráðuneyti hans lagði í janúar 2024 fram **áform** um lagabreytinguna í Samráðsgátt stjórnvalda.

Ekki er fjallað sérstaklega um forgangsröðun framkvæmda í lögum nr. 49/1997 og ráðuneytið hefur ekki mótað verklagsreglur um hana. Ráðuneytið heldur utan um skrá um samþykktar og fyrirbyggjandi framkvæmdir og áætlaðan kostnað þeirra en enginn eiginlegur biðlisti liggur þar fyrir. Að sögn ráðuneytisins hefur forgangsröðun framkvæmda að mestu ráðist af tímaröð tillagna sveitarstjórna um framkvæmdir til Ofanflóðanefndar. Að auki hafi verið leitað álits Veðurstofu Íslands, sem aflar gagna um snjóflóð og snjóflóðahættu, þegar fleiri en ein framkvæmd hafa lokið hönnunarstigi. Þá sé haft til hliðsjónar hvernig framkvæmdir dreifast um landið. Varðandi forgangsröðun frumathugana sé einnig horft til ráðgjafar Veðurstofunnar.



Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Ráðuneytið bendir á að vinna við hættumat hefjist ekki nema ósk viðkomandi sveitarfélags liggja fyrir. Sama gildi um frumathuganir, mat á umhverfisáhrifum og hönnun og útboð vegna framkvæmda. Undirbúningur hafi í sumum tilvikum gengið hægt sökum þess að ekki lá fyrir beiðni um áframhald undirbúnings. Fjallað er um verklagsreglur ráðuneytisins um stuðning Ofanflóðasjóðs við framkvæmdir í næsta kafla.

Á tímabilinu 2013–2023 lagði Ofanflóðanefnd fram 34 tillögur til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra eða fyrirrennara hans um fjárstuðning Ofanflóðasjóðs vegna gerðar varnarvirkja. Nefndin samþykkti jafnframt tillögur sveitarfélaga um uppkaup íbúðarhúsnæðis í 15 tilfellum og lagði fyrir ráðherra. Þar af voru níu eignir sem keyptar voru vegna þess að ekki var hægt að verja þær, tvær eignir sem ákveðið var að verja ekki sökum kostnaðar og fjórar sem þurftu að víkja vegna framkvæmda við varnarvirki. Ofanflóðasjóður greiddi í öllum tilfellum 90% af mats-

verði eignanna, hæsta kostnaðarhlutfall sem heimilt er skv. lögum nr. 49/1997. Nefndinni bærust engar tillögur um flutning húsnæðis af hættusvæði á tímabilinu.

Ofanflóðasjóður greiðir hluta af viðhaldskostnaði varnarvirkja. Að sögn umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis metur verkefnisstjóri náttúruvár viðhaldspörf varnarvirkja reglulega ásamt starfsmanni viðkomandi sveitarfélags og fulltrúa Framkvæmdasýslunnar. Sé talin ástæða til að fá nánara sérfræðiálit vegna mats á mannvirkjum sé þess aflað.

Kostnaðarhlutféild sjóðsins

Ofanflóðasjóður hefur það meginhlutverk að vinna að forvörnum og greiða kostnað vegna varnarvirkja og annarra fyrirbyggjandi aðgerða. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 49/1997 skal m.a. greiða eftirfarandi kostnað við varnir:

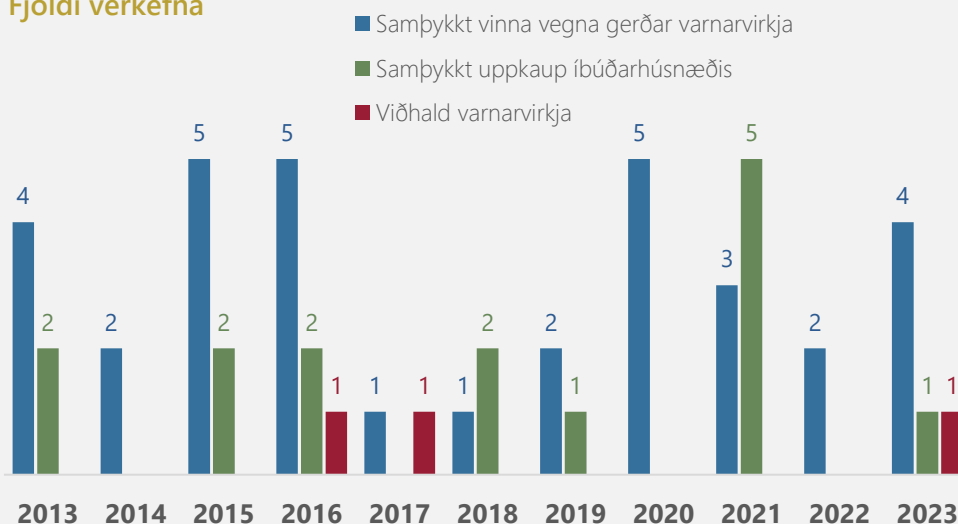
- Allan kostnað við **gerð hættumats fyrir byggð sem talin er á hættusvæði.**
- Kostnað við **kaup og uppsetningu tækjabúnaðar** til nota við rannsóknir og eftirlit með ofanflóðahættu.
- Allt að 90% af kostnaði við **undirbúning og gerð varnarvirkja á hættusvæðum.**
- Allt að 60% af kostnaði við **viðhald varnarvirkja.**
- Allt að 90% af kostnaði sveitarfélaga við **uppkaupt fasteigna eða flutningi þeirra á öruggt svæði.**

Árin 2013–2023 greiddi Ofanflóðasjóður fyrir þrjú viðhaldsverk. Sjóðurinn greiddi í öllum tilvikum 60% af viðhaldskostnaði. Athygli vekur hversu fá viðhaldsverkefni komu til kasta sjóðsins á tímabilinu. Á fundi Ríkisendurskoðunar með Ofanflóðanefnd kom fram að nefndin telur að í einhverjum tilvikum hafi framkvæmdir sem alla jafna hefðu átt að falla undir viðhaldsverkefni verið skilgreind sem nýframkvæmdir. Ofanflóðasjóður hafi í þeim tilvikum greitt allt að 90% af kostnaði en ekki allt að 60%.



NÝFRAMKVÆMDIR, VIÐHALD OG UPPKAUP ÁRIN 2013–2023

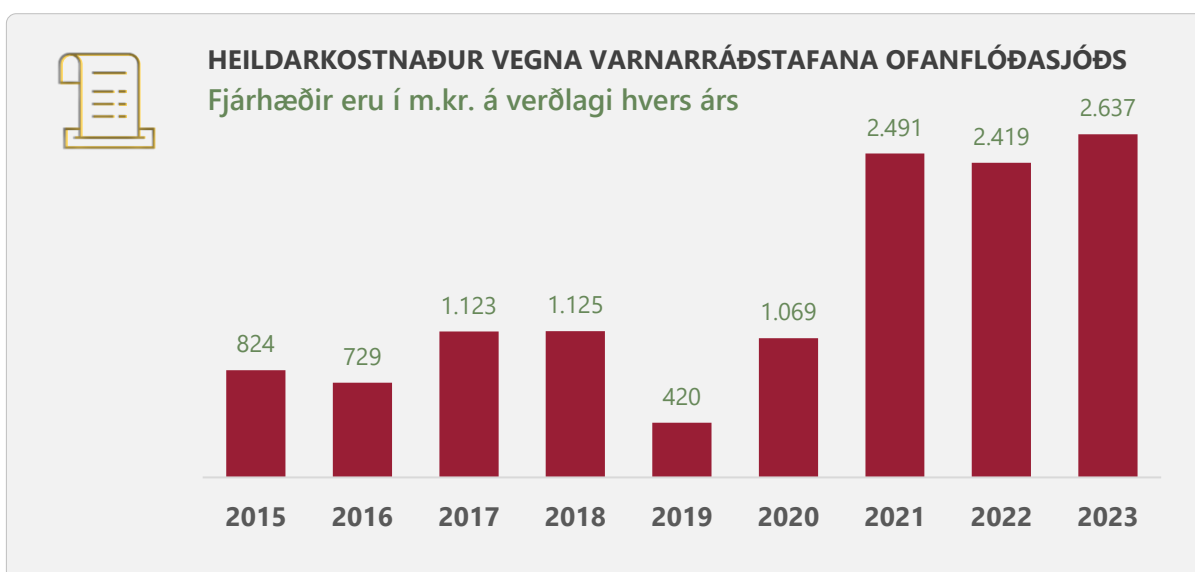
Fjöldi verkefna



Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Á árunum 2013–2023 greiddi Ofanflóðasjóður 73,9 m.kr. fyrir kaup og uppsetningu á tækjum og búnaði sem sérstaklega var aflað til rannsókna og eftirlits með ofanflóðahættu. Sjóðurinn greiddi til viðbótar 39,8 m.kr. vegna rannsókna og eftirlits með skriðuhættu.

Árin 2015–2023 greiddi sjóðurinn í öllum tilfellum 90% af kostnaði við undirbúning og gerð varnarvirkja á hættusvæðum. Heildarkostnaður vegna undirbúnings varnarvirkja nam 434,1 m.kr. á verðlagi hvers árs. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti gat ekki svarað hver kostnaðurinn var árin 2013 og 2014 þar sem það gat ekki nálgast umbeðin gögn úr bókhaldi sjóðsins. Kostnaður vegna verkframkvæmda á umræddu tímabili nam 11,8 ma. kr. Heildarkostnaður sjóðsins vegna undirbúnings og nýframkvæmda, uppkaupa fasteigna, aðkeyptrar sérfræðipjónustu og tengdra rannsókna nam 12,8 ma. kr. á verðlagi hvers árs.

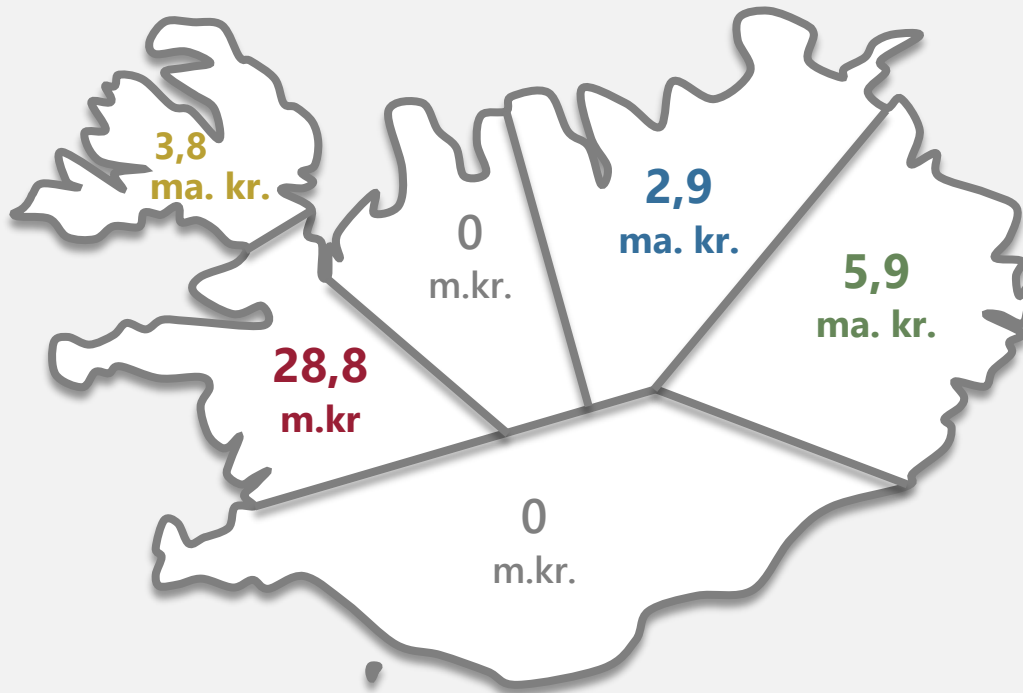


Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Árin 2015–2023 greiddi Ofanflóðasjóður 5,9 ma. kr. fyrir kostnað við undirbúning og gerð varnarvirkja á Austurlandi, þ.m.t. uppkaup fasteigna sem komu í stað framkvæmda. Þar af voru 3,3 ma. kr. vegna ráðstafana í sveitarfélaginu Fjarðabyggð. Sjóðurinn greiddi 3,8 ma. kr. vegna verkefna á Vestfjörðum, 2,9 ma. kr. á Norðurlandi eystra og 28,8 m.kr á Vesturlandi. Vert er að taka fram að bókfærður heildarkostnaður sjóðsins eftir landshlutum er örlítið lægri en fyrrgreindur heildarkostnaður við undirbúning og gerð varnarvirkja á sama tímabili þar sem lítill hluti kostnaðar var ekki bókaður á einstök sveitarfélög. Ekki fengust svör hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti um ofangreindan kostnað árin 2013 og 2014.

GREIÐSLUR OFANFLÓÐASJÓÐS EFTIR LANDSHLUTUM ÁRIN 2015–2023

Vegna kostnaðar við undirbúning og gerð varnarvirkja, þ.m.t. uppkaup fasteigna.



Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

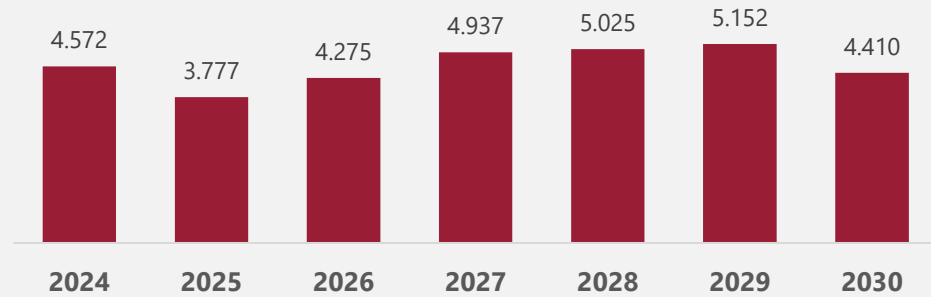
Áætlaður framkvæmdakostnaður vegna ofanflóðavarna árin 2024–2030 nemur 32,1 ma. kr. að teknu tilliti til áætlaðra verðlagsbreytinga. Ljóst er að fjárveitingar úr ríkissjóði til Ofanflóðasjóðs þurfa að hækka umtalsvert svo að sú áætlun standist. Í svari umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis segir að ytri aðstæður, m.a. vegna stríðsátaka í Úkraínu, muni áfram hafa mikil áhrif á verð og öflun aðfanga með tilheyrandi áhrifum á raunkostnað framkvæmda.

Virðið liggur ekki fyrir

Sveitarfélög eru skráðir eigendur varnarvirkja sem byggð hafa verið með stuðningi Ofanflóðasjóðs. Ekki liggur fyrir mat á virði varnarvirkjanna.



ÁÆTLAÐUR FRAMKVÆMDAKOSTNAÐUR OFANFLÓÐAVARNA 2024–2030 Fjárhæðir eru í m.kr.



Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

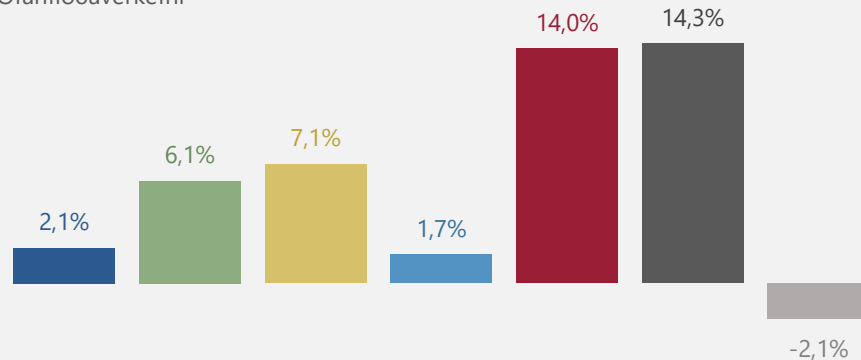
Framkvæmdir sem styrktar eru af Ofanflóðasjóði hafa verið skilgreindar sem opinberar framkvæmdir, sbr. lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, í samráði við viðkomandi sveitarfélög, hefur falið Framkvæmdasýslunni umsýslu-hlutverk vegna framkvæmdanna. Í svari ráðuneytisins kom fram að verkkaupi, þ.e. viðkomandi sveitarfélag, sé ábyrgur fyrir fjármögnun verks. Í upphafi framkvæmda liggja fyrir samþykkt kostnaðaráætlun sem Framkvæmdasýslunni beri að starfa eftir. Verkefnastjóri hennar upplýsi verkkaupa og verkefnastjóra náttúruvár ráðuneytisins með reglulegum hætti um stöðu og gang framkvæmda. Ef stefni í röskun á kostnaðaráætlun eða verkframvindu leggi Framkvæmdasýslan mat á það hvort draga eigi úr umfangi verksins eða óska þurfi eftir auknu fjármagni. Samþykki ráðuneytisins fyrir auknum fjárheimildum þarf að liggja fyrir áður en verksamningi er breytt.

Samkvæmt skilamati Framkvæmdasýslunnar árin 1998–2016 voru frávik frá kostnaðaráætlunum lægst í ofanflóðaverkefnum. Raunar var kostnaður þar undir áætlunum. Frávik verkefna eftir flokkum og stærð voru þá á bilinu -2,1% upp í 14,3%.



FRÁVIK FRÁ ÁÆTLUN (VEGIN MEÐALTÖL)

- Nýbyggingar - stærri verk
- Nýbyggingar - minni verk
- Viðbyggingar
- Endurbótaverkefni utanhúss
- Endurbótaverkefni innanhúss - stór
- Endurbótaverkefni innanhúss - minni
- Ofanflóðaverkefni



Heimild: Framkvæmdasýslan - Ríkiseignir

Hættumat

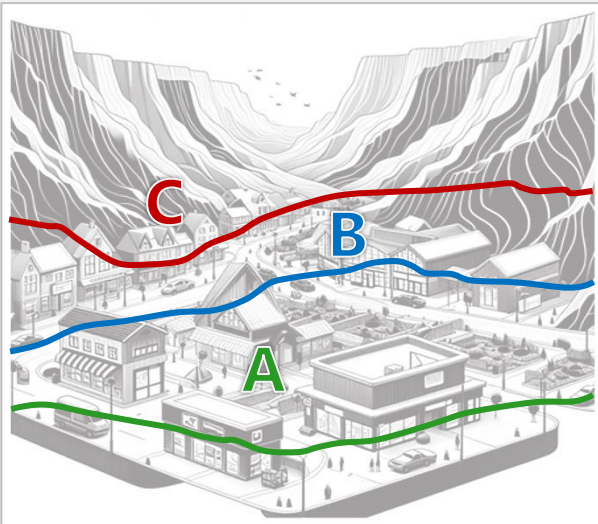
Hættumat og skilgreining áhættu hefur verið grundvöllur viðbragðs- og rýmingaráætlana vegna ofanflóða og uppbyggingar varnarkirkja. Hættumati er lokið fyrir 23 svæði. Frá árinu 2013 hefur það farið fram á tveimur stöðum, á Kjalarnesi og Sauðárkrók. Hættumat fyrir Stöðvarfjörð var í kynningu þegar úttekt þessari lauk. Veðurstofa Íslands hefur að auki unnið staðbundið hættumat fyrir staði í dreifbýli vegna áforma um byggingaframkvæmdir eða í tengslum við skipulagsvinnu.



Mat á ofanflóðahættu

Sveitarstjórnir í sveitarfélögum þar sem ofanflóð hafa fallið á byggð eða nærri henni, eða hætta er talin á slíku skulu skv. lögum nr. 49/1997 **láta meta hættu á ofanflóðum**. Hættumat skal ná til þéttbýlis og fela í sér **mat á þeirri hættu sem lífi fólks er búin vegna ofanflóða á byggð svæði eða skipulögð byggingarsvæði**. Við matið skal tekið tillit til varnarkirkja sem reist hafa verið.

Staðaráhætta við gerð hættumats



Skilgreining á staðaráhættu við gerð hættumats:

Árlegar dánarlíkur einstaklings, af völdum ofanflóða, ef dvalið er öllum stundum í óstyrktu einbýlishúsi. Staðaráhætta fólks í íbúðarhúsum telst ásætlanleg sé hún minni en 0,3 af 10.000

Rauð lína afmarkar hættusvæði C – staðaráhætta metin meiri en 3 af 10.000 á ári. Öryggi skal tryggt með varanlegum varnarkirkjum eða uppkaupum íbúðarhúsnæðis. Leyfilegar byggingar: Engar nema frístundahús og húsnæði þar sem viðvera er lítil.

Blá lína afmarkar hættusvæði B – staðaráhætta metin 1-3 af 10.000 á ári.

Leyfilegar byggingar: Byggja má atvinnuhúsnæði án styrkinga, íbúðarhús með styrkingum og byggja við hús þar sem búist er við miklum mannsafnaði, s.s. fjölbýlishús, sjúkrahús, skóla o.þ.h.

Græn lína afmarkar hættusvæði A – staðaráhætta metin 0,3-1 af 10.000 á ári.

Leyfilegar byggingar: Styrkja þarf hús þar sem búist er við miklum mannsafnaði s.s. fjölbýlishús, sjúkrahús, skóla o.þ.h. Stærri íbúðarhús, með fleiri en fjórum íbúðum þarf að styrkja.

Árin 2013–2023 var fyrirliggjandi hættumat útvíkkað eða endurskoðað fyrir Bíldudal, Flateyri og Seyðisfjörð. Endurskoðun hættumats fyrir byggð undir varnarkirkjum, sem kveðið er á um í 15. gr. reglugerðar nr. 505/2000, miðar hægt en umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti áætla að verkinu verði hraðað í kjölfar nýlegra samninga við Veðurstofu Íslands. Frá árinu 2013 eða síðar eru engin dæmi um að umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra eða fyrirrennarar hans hafi ekki staðfest tilbúið hættumat. Eitt dæmi er um að beiðni sveitarfélags um gerð hættumats hafi verið hafnað. Í umræddu tilviki taldi ráðuneytið að lög nr. 49/1997 næðu ekki til þess óstöðugleika jarðlaga sem um ræddi.

Samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 505/2000 skal taka fullt tillit til hættumats við alla skipulagsgerð og er óheimilt að skipuleggja íbúðabyggð, frístundabyggð eða svæði fyrir atvinnustarfsemi á áður óbyggðum svæðum nema tryggt sé að áhætta fólks m.t.t. ofanflóða sé ásættanleg. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og Veðurstofa Íslands þekkja engin dæmi þess að skipulag hafi verið samþykkt í bága við ákvæði reglugerðarinnar. Í svari ráðuneytisins kom fram að þau hafi þó ekki formlegt eftirlitshlutverk með skipulagi og því ekki fulla

yfirsýn um byggð á hættusvæðum. Í svari Veðurstofunnar kom fram að dæmi séu um að skipulagstillögur um byggð á hættusvæðum hafi komið fram í nokkrum tilvikum en að ekki hafi orðið af staðfestingu skipulags eða framkvæmda vegna athugasemda hennar eða annarra.

Þegar sveitarfélög hafa óskað eftir heimild Ofanflóðanefndar til sölu fasteigna sem keyptar hafa verið upp með fjármunum sjóðsins hefur ráðuneytið að eigin sögn gert skilyrði um að þinglýst sé kvöð um heimilaða nýtingu eignanna. Ráðuneytið hefur ekki aðra aðkomu að skorðum á nýtingu fasteigna eftir að sveitarfélög eignast þær og býr ekki yfir upplýsingum um fjölda tilvika þar sem þær hafa verið nýttar í bága við framangreindar kvaðir.

Með lagabreytingum árin 2012 og 2014 var veitt heimild til að nota mætti fjármuni Ofanflóðasjóðs til greiðslu kostnaðar vegna annars konar hættumats en vegna ofanflóða. Áhættuviðmið fyrir aðra náttúruvá en ofanflóð liggja enn ekki fyrir í reglugerð enda skortir að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis lagastoð til setningar slíkrar reglugerðar. Til þessa hefur sjóðurinn fjármagnað vinnu við gagnaöflun, rannsóknir og greiningar á áhættu og áfallapoli fyrir aðra náttúruvá en ofanflóð. Sú vinna er að sögn ráðuneytisins langt komin og nauðsynlegur grundvöllur þess að hægt verði að vinna regluverk um hættumat og hættumatsviðmið vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða svo að hægt verði að leggja fram formlegt hættumat staðfest af ráðherra. Engu að síður liggja fyrir ýmis tæknileg viðmið og hefur Veðurstofa Íslands t.a.m.

Hús nýtt í bága við hættumat

Í [frumvarpi](#) þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra um breytingar á lögum nr. 49/1997, sem lagt var fram á Alþingi í nóvember 2020 en náði ekki fram að ganga, var lagt til **að kvöð um nýtingartíma íbúðarhúsnæðis sem keypt hefur verið eða tekið eignarnámi vegna ofanflóðahættu yrði þinglýst á viðkomandi eign.**

Samkvæmt frumvarpinu eru dæmi um **að dvalið hafi verið í húsum í bága við niðurstöður hættumats sem sveitarfélög hafa keypt með aðstoð Ofanflóðasjóðs en síðar endurselt einkaaðilum.** Þó það hafi almennt tíðkast í framkvæmd að þinglýsa kvöð á slíkum húsum taldi ráðherra mikilvægt að sú framkvæmd yrði lögfest sem og sektarheimild fyrir brot á lögunum.

Í fyrirbyggjandi [áformum](#) ráðuneytisins um breytingar á lögum nr. 49/1997, sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2024, er m.a. lagt til að skerpt verði á mikilvægi þess og að kveðið verði á um það í lögunum að skylt sé að þinglýsa kvöð um nýtingartíma.

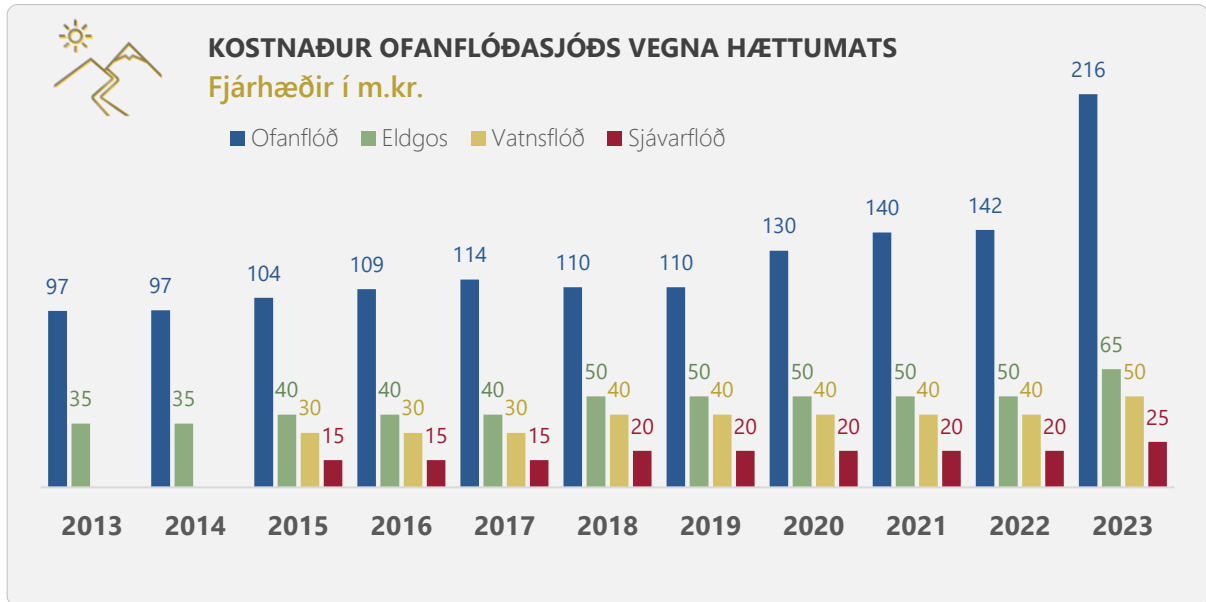


Eldgos og flóð

Árið 2012 var veitt heimild í lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum til að nýta fjármuni Ofanflóðasjóðs til þátttöku í greiðslu kostnaðar vegna hættumats vegna eldgosa og árið 2014 vegna vatnsflóða og sjávarflóða. Heimildin hefur nokkrum sinnum verið framlengd, síðast til 31. desember 2023.

stuðst við hættumatsramma frá Alþjóðaveðurfræðistofnuninni (WMO) við gerð hættumats vegna eldgos.

Heildarkostnaður Ofanflóðasjóðs vegna hættumats ofanflóða árin 2013–2023 var samtals 1,4 ma. kr. Sjóðurinn greiddi 505,5 m.kr. yfir sama tímabil vegna vinnu við mat á hættu eldgos. Árin 2015–2023 nam kostnaður vegna vinnu við mat á hættu vatnsflóða 340,0 m.kr. og 170,0 m.kr. vegna sjávarflóða.



Heimild: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis og Veðurstofu Íslands er ekki ástæða til að ráðast í nýja heildarúttekt á þörfum fyrir snjóflóðavarnir á Íslandi. Síðast var ráðist í slíka vinnu árið 1997. Ofanflóðanefnd telur aftur á móti mikilvægt að ráðist verði í nýja heildstæða úttekt. Þá telur nefndin að vert sé að íhuga hvort tilefni sé til heildarúttektar á vörnum gegn náttúruhamförum og skoðun á því hvernig málaflokknum í heild sé best fyrir komið til framtíðar. Ráðuneytið telur að ekki sé ástæða til að ráðist verði í heildarúttekt á þörfum fyrir skriðuvörnir þar sem hættumat vegna ofanflóða, sem ráðherra staðfestir, taki til bæði snjóflóða og skriðufalla.

Hlutverk og staða Ofanflóðanefndar

Samkvæmt gildandi verklagsreglum um stuðning Ofanflóðasjóðs við framkvæmdir sem ætlað er að tryggja öryggi íbúa gagnvart ofanflóðum þarf Ofanflóðanefnd að samþykkja fyrirætlanir sveitarfélaga svo stuðningur sjóðsins komi til álita. Um er að ræða einu verklagsreglur sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og fyrirrennarar hans hafa sett um starfsemi sjóðsins eða nefndarinnar og eru þær dagsettar í apríl 1997. Vert er að geta þess að reglurnar vísa til laga nr. 28/1985 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum sem féllu úr gildi við samþykkt laga nr. 49/1997.



Hlutverk nefndarinnar samkvæmt lögum

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipar þriggja manna Ofanflóðanefnd til fjögurra ára í senn. Formaður skal skipaður án tilnefningar, annar nefndarmaður samkvæmt tilnefningu innviðaráðherra og sá þriðji samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ákvarðanir nefndarinnar öðlast gildi þegar ráðherra hefur staðfest þær. Hlutverk hennar skv. lögum nr. 49/1997 er:

- Að fjalla um og taka afstöðu til **tillagna sveitarstjórna um gerð varnarmarkna á hættusvæðum.**
- Að fjalla um og taka afstöðu til **tillagna um kaup eða flutning íbúðarhúsnæðis eða kaup lóða eða annarra fasteigna í stað þess að reisa varnarmarkna eða beita öðrum varnaraðgerðum.**
- **Að ráðstafa fé úr Ofanflóðasjóði** vegna tillagna sem nefndar eru hér að ofan sem og vegna reksturs sjóðsins, kaupa og uppsetningu á tækjum og búnaði sem aflað er til rannsókna og eftirlits með ofanflóðahættu og kostnaðar við rannsóknir sem miða að því að bæta hættumat og hönnun varnarmarkna, viðhalds varnarmarkna, framkvæmdar hættumats og lánveitinga til sveitarfélaga sem nemur kostnaðarhlut þeirra.

Í verklagsreglunum segir að Ofanflóðanefnd skuli forgangsraða framkvæmdum milli sveitarfélaga og innan einstakra sveitarfélaga í samráði við þau og Veðurstofu Íslands, m.t.t. fjárhagslegrar getu Ofanflóðasjóðs og aðstæðna hverju sinni. Fjallað var um forgangsroðun framkvæmda í síðasta kafla. Í svörum nefndarinnar til Ríkisendurskoðunar í febrúar 2024 kom fram að nefndarmenn hafi ekki upplýsingar um hvernig eða á hvaða forsendum verkefnum er forgangsraðað.

Verklagsreglurnar eru að öðru leyti almennar og fjalla lítið um útfærslu sjóðsins eða ráðuneytis gagnvart verkefnum. Samkvæmt þeim skal gera skriflega samninga um öll verkefni sem njóta styrks úr sjóðnum. Formlegt samþykki viðkomandi sveitarfélags og nefndarinnar þurfi svo að þeir öðlist gildi. Þar segir jafnframt að ráðuneytið geti í samráði við viðkomandi sveitarfélag ákveðið að fela Framkvæmdasýslunni umsýsluhlutverk sveitarfélags, þ.e. að stofnunin komi

fram fyrir hönd þess sem verkkaupi. Hún annist þá samningagerð og skipuleggi frekari vinnu í samráði við verkefnisstjóra ráðuneytisins og Ofanflóðasjóðs. Tillögur stofnunarinnar skuli hljóta samþykki sveitarfélags og nefndarinnar til að öðlast gildi. Verkefnisstjórinn sé fulltrúi nefndarinnar og fari með daglega yfirstjórn mála sem tengjast sjóðnum.

Árin 1997–2023 voru formenn Ofanflóðanefndar skipaðir úr röðum ráðuneytisstjóra ráðuneytis umhverfismála. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipaði í mars 2023 nýjan formann sem ekki gegnir þeirri stöðu. Breyting á því fyrirkomulagi kallar að mati ráðuneytisins á breytingar á verklagsreglum sjóðsins. Drög að nýjum reglum voru kynnt á fundum nefndarinnar í júní og desember 2023. Nefndin hefur lýst efasemdum sínum um drögin og telur að ráðuneytið ætli að festa í sessi verklag sem muni gera hana allt að því óþarfa.

Í drögum ráðuneytisins frá desember 2023 segir að Framkvæmdasýslan hafi eftirlit með framkvæmdum og að verkefnisstjóri ráðuneytisins og sjóðsins annist m.a. utanumhald um framvindu verka og sé tengiliður við fagaðila sem koma að verkþáttum eða matsverkum innan framkvæmda. Hann vinni framkvæmdaáætlun skv. 12. gr. laga nr. 49/1997 þar sem framkvæmdum sé forgangsraðað í samráði við viðkomandi sveitarfélög og Veðurstofu Íslands, m.t.t. fjárhagslegrar getu sjóðsins og aðstæðna hverju sinni. Verkefnisstjóri fari með daglega yfirstjórn mála sem tengjast sjóðnum. Í drögum segir að hann beri ábyrgð á að ákvarðanir nefndarinnar séu staðfestar af ráðuneytinu. Í lögum nr. 49/1997 er aftur á móti kveðið á um að ákvarðanir nefndarinnar öðlist gildi við staðfestingu ráðherra.

Samkvæmt drögum er hlutverk Ofanflóðanefndar að fjalla um og taka afstöðu til tillagna sveitarstjórna að varnarvirkjum fyrir hættusvæði eða um kaup og flutning íbúðarhúsnæðis eða kaup á lóðum eða öðrum fasteignum. Að auki fjalli hún um og taki afstöðu til lánveitinga úr sjóðnum. Í eldri drögum reglnanna frá júní 2023 sagði að nefndin hefði ekki aðkomu að framkvæmdum sem styrktar eru af sjóðnum. Sá texti var síðar fjarlægður úr drögum sem nefndin fékk til umfjöllunar í desember.

Ofanflóðanefnd hefur tekið til afgreiðslu tillögur sveitarstjórna en telur að henni hafi ekki verið gert kleift að yfirfara framkvæmda- og kostnaðaráætlanir eða sannreyna gildi þeirra í samræmi við 3. gr. reglugerðar nr. 637/1997. Í 4. gr. segir að nefndin fylgist með framkvæmdum við varnarvirki. Nefndin telur að henni beri því að hafa eftirlit með framkvæmdum. Ráðuneytið er ósammála og telur að nefndin þurfi einungis að geta fylgst með þeim og hafi ekki eftirlitshlutverk. Henni sé ekki ætlað að fylgjast með nákvæmri stöðu og framgangi einstakra framkvæmdaverkefna eða undirbúningi þeirra. Ráðuneytið hafi í framkvæmd, í samráði við viðkomandi sveitarfélög, falið Framkvæmdasýslu ríkisins það hlutverk. Það hafi raunar sett það

Skerpt verði á hlutverkinu

Í áformum sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti kynnti í janúar 2024 um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 49/1997 kemur fram að í framkvæmd laganna hafi **komið upp spurningar um stjórnarsýslulega stöðu Ofanflóðanefndar**. Því verði í frumvarpinu lagt til **að skerpt verði á ákvæðum er varða hlutverk hennar**.

Frumvarpið byggir að stórum hluta á eldra frumvarpi þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra um breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, sem lagt var fram á Alþingi í nóvember 2020 en náði ekki fram að ganga. Eldra frumvarpið innihélt engin áform um breytingar á stjórnarsýslulegri stöðu eða hlutverki nefndarinnar.

sem skilyrði fyrir stuðningi við sveitarfélög vegna framkvæmda við varnir að stofnunin annist umsjón og eftirlit með framkvæmdum.

Að sögn ráðuneytisins eru ákvarðanir Framkvæmdasýslunnar vegna einstakra framkvæmda teknar í samráði við verkefnisstjóra ráðuneytisins og nefndina. Fyrir nefndarfundir er tekið saman yfirlit yfir stöðu og framvindu verkefna og er slíkt hluti af fastri dagskrá og bókað í fundargerðir. Forstjóri og forsvarsmenn Framkvæmdasýslunnar hafa mætt á fundina til að fjalla um einstök verkefni þegar um veruleg frávík hefur verið að ræða frá upphaflegum áætlunum eða við sérstök tilvik.

Ofanflóðanefnd ber eins og áður segir að ráðstafa fé úr Ofanflóðasjóði. Þrátt fyrir það svaraði nefndin Ríkisendurskoðun að hún hafi ekki haft aðkomu að ráðstöfun fjár og að hún sé ekki upplýst um hvaða ferlar gildi um þær ráðstafanir. Nefndin gat ekki veitt upplýsingar um hver kostnaðarhlutur sjóðsins var við undirbúning og framkvæmdir við varnarríki hvert ár árin 2013–2023. Þá gat hún ekki svarað hver árleg framlög til framkvæmda til ofanflóðavarna voru á sama tímabili. Nefndin hefur að eigin sögn ekki upplýsingar um fyrir- liggjandi og samþykkt framkvæmdaverkefni sjóðsins né um áætlaðan kostnað þeirra, áætlaðan kostnaðarhlut sjóðsins eða yfirsýn um veitt lán og/eða afborganir sveitarfélaga og áætlaðar afskriftir.

Ofanflóðanefnd er að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis **ekki sjálfstætt stjórnvald heldur hluti af stjórnsýslu þess**. Afstöðu sína byggir ráðuneytið aðallega á því að nefndinni er **ekki falið sjálfstætt ákvörðunarvald um tillögur sveitarstjórna og úthlutun fjár** úr Ofanflóðasjóði án aðkomu ráðherra.

Í erindi sem formaður Ofanflóðanefndar sendi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í júlí 2023 fullyrti hann að stjórnsýsla og verklag nefndarinnar tæki í litlu sem engu mið af ákvæðum laga nr. 49/1997. Nefndin hefði ekki aðgang að upplýsingum um ráðstafanir á fé úr sjóðnum, sem stangist á við hlutverk hennar um að ráðstafa því, stöðu verkefna og áætlanir næstu missera og ára. Vandséð væri að nefndin gæti starfað áfram nema lögum yrði breytt eða því lýst sérstaklega yfir að hún bæri enga ábyrgð í störfum sínum.

Í erindi formannsins kemur fram að hann hafi óskað eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um yfir- standandi verkefni. Nefndarmenn hafi óskað eftir gögnum er varða framkvæmdaáætlanir til lengri og skemmri tíma. Ráðuneytið hafi ekki að neinu marki orðið við þeirra óskum. Á fundum nefndarinnar í hans formannstíð hafi ráðuneytið ekki veitt upplýsingar um nákvæma stöðu eða framgang einstakra verkefna. Raunar hafi að hans mati komið fram á fundum nefndarinnar að henni sé að áliti ráðuneytisins ekki ætlað að fylgjast með nákvæmri stöðu og framgangi ein- stakra verkefna eða takast á við áskoranir sem upp koma í undirbúningi eða framkvæmd þeirra. Starfsmenn ráðuneytisins hafi reynst mjög tregir til að upplýsa nefndina um fjárhagslega stöðu sjóðsins og einstakra verkefna.

Formaðurinn telur að nefndin hafi engin tök eða verkfæri til að standa undir ábyrgð og hlutverki hennar skv. lögum og reglugerðum. Nefndin telur að erfitt sé að halda því fram að störf hennar og stjórnsýsla málaflokksins hafi að fullu verið í samræmi við gildandi lög. Formaðurinn nefndi þó að upplýsingagjöf ráðuneytisins hafi batnað síðla árs 2023, þótt enn sé að hans mati verulegt svigrúm til úrbóta.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti svaraði erindi formannsins í febrúar 2024. Í svarinu er bent á að samkvæmt lögum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda fari Framkvæmdasýslan með stjórn verklegra framkvæmda af hálfu ríkisins og skuli beita sér fyrir að hagkvæmni sé gætt í skipan þeirra. Tillögur um lánveitingar frá sveitarstjórnnum séu lagðar fyrir nefndina, sem og beiðnum þeirra um að hönnun og gerð útboðsgagna hefjist, sem séu afgreiddar af hálfu hennar að undangengnu mati á umhverfisáhrifum og ef fjárhagsstaða sjóðsins leyfir. Þá séu beiðnir sveitarstjórna um að framkvæmdir hefjist einnig afgreiddar af nefndinni. Með beiðni þurfi að fylgja hönnunar- og útboðsgögn og fjárhagsstaða sjóðsins þurfi að leyfa að verkefnið hefjist.

Ráðuneytið er ósammála nefndinni um að skortur hafi verið á upplýsingum í tengslum við ofangreindar afgreiðslur hennar. Fyrir liggur að formaður fékk kynningu á starfsemi sjóðsins og verkefnum á fundi með ráðuneytinu skömmu eftir að hann tók við formennsku. Fundurinn var haldinn að frumkvæði formannsins. Í svarinu er m.a. tekið fram að hann hafi fengið ársskýrslur um starfsemi nefndarinnar og upplýsingar úr fjárlögum og fjármálaáætlunum. Ríkisendurskoðun bendir á að síðasta ársskýrsla um starfsemi nefndarinnar var birt í september 2022. Þá voru liðin tæp þrjú ár frá útgáfu síðustu ársskýrslu. Nefndin hefur samþykkt tillögu formannsins um að ársskýrsla verði hér eftir unnin árlega til að auka upplýsingastreymi til hennar.

Ráðuneytið telur að aðkoma nefndarinnar að ábyrgð á málaflokknum, staðfestingu ákvarðana og eftirliti með framkvæmd verkefna sé rík. Nefndin fjalli um og taki afstöðu til tillagna sveitarstjórna skv. 10. og 11. gr. laga nr. 49/1997 og ráðstafi fé úr Ofanflóðasjóði skv. 13. gr. Framkvæmda- og kostnaðaráætlanir séu lagðar fyrir nefndina sem sannreynir gildi þeirra og að henni séu veittar upplýsingar um fjárhagsstöðu sjóðsins hjá verkefnastjóra ráðuneytisins og nefndarinnar. Ráðuneytið telur þó að þörf sé fyrir reglubundna og aukna skýrslugjöf til nefndarinnar frá Framkvæmdasýslunni um framvindu framkvæmda og frávika. Stjórnsýsla ofanflóðamála hafi í framkvæmd verið í samræmi við gildandi regluverk, sbr. lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.

Við skoðun Ríkisendurskoðunar á fundargerðum Ofanflóðanefndar aftur til ársins 2013 og gögnum sem lögð voru fyrir fundi kom fram að umsóknir um lán og ákvarðanir um uppkaup og sölu fasteigna virðast hafa verið afgreiddar án undantekninga. Framvinda framkvæmda við varnarmál var jafnframt kynnt á hverjum fundi. Ákvarðanir um ný verkefni eða verkþætti komu einnig til afgreiðslu nefndarinnar þótt sjaldan væru bókaðar fjárhæðir framkvæmda í fundargerðum. Árlega voru lagðar fram til kynningar og afgreiðslu verk- og fjárhagsáætlanir yfir verkefni sem Veðurstofan og Náttúrufræðistofnun Íslands hafa með höndum í tengslum við störf sjóðsins.

Í fundargerðunum kemur fram að farið var yfir fjárheimildir sem til ráðstöfunar voru þegar fjárlög og fjármálaáætlun lágu fyrir. Þá kemur fram að verkefnisstjóri ráðuneytisins lagði fyrir nefndina verkefnaáætlun til fimm ára, með fyrirvara um verkefnaval og fjárveitingar. Ekki var almennt farið yfir fjárhagsstöðu sjóðsins.

Ljóst er að Ofanflóðanefnd og ráðuneytið greinir á um hlutverk og verksvið nefndarinnar þegar kemur að málefnum ofanflóðavarna og eftirliti með framkvæmdum. Það fellur utan hlutverks Ríkisendurskoðunar að taka afstöðu til ágreiningsefna um lagatúlkun og ber embættinu skv. lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga að gæta varúðar að álykta almennt um túlkun og skýringu laga, enda er öðrum falið það hlutverk að lögum. Ríkisendurskoðun tekur undir með ráðuneytinu að tímabært sé að uppfæra lög nr. 49/1997 og reglugerðir sem á þeim byggja í ljósi aldurs þeirra en einnig til að auka skýrleika.

Ástæða er til að skýra nánar hvað felst í ákvæðum laga og reglugerðar um hlutverk, verkefni og stjórnábylgja stöðu Ofanflóðanefndar svo að ekki leiki vafi á því hvernig nefndin skuli inna störf sín af hendi og hvaða verklag skuli viðhaft. Endurskoðun verklagsreglna Ofanflóðasjóðs og nefndarinnar hefði átt að sinna með reglubundnum hætti og óháð því hver gegnir formennsku í nefndinni. Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti til að tryggja skilvirka og fullnægjandi upplýsingagjöf til Ofanflóðanefndar svo að hún geti tekið ákvarðanir sínar er varða tillögur sveitarstjórna og ráðstafanir fjár úr sjóðnum með eins upplýstum hætti og mögulegt er.

Ráðuneytið hafði ekki lokið við drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 49/1997 þegar vinnu við þessa úttekt lauk. Endanleg útfærsla á breytingum er varða hlutverk nefndarinnar lágu ekki fyrir en þær munu að öllum líkindum taka til heimilda til endurskoðunar á ákvörðunum nefndarinnar, hæfi og yfirstjórnunarheimilda.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is