

RÍKISENDURSKOÐUN

Varnargarðar á Reykjanesskaga

Stjórnsýsla, kostnaður og ábyrgð

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis
Apríl 2026

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Niðurstöður	4
Ábendingar	8
Umsagnir og viðbrögð	10
1 Vernd innviða á Reykjanesskaga	13
1.1 Skilgreina þarf mikilvæga innviði.....	15
1.2 Vegagerðin tók við hlutverki verkkaupa ríkisins	17
1.2.1 Ríkislögreglustjóri vill breytingar á aðkomu embættisins	20
2 Varnargarðar við Svartsengi og Grindavík.....	22
2.1 Framkvæmdir á grundvelli laga nr. 84/2023	23
2.1.1 Ákvörðun um hækkun án aðkomu dómsmálaráðherra.....	27
2.2 Eftirlit með framkvæmdum	27
2.2.1 Fjárhagslegt eftirlit og greiðsluheimildir.....	28
2.3 Heildarkostnaður varnargarðanna.....	31
2.3.1 Kostnaðaráætlun hraunkælingar stóðst	35
2.3.2 Eftirlit með innheimtu forvarnagjalds ekki til staðar	36
3 Ákvarðanir dómsmálaráðherra um varnargarða.....	37
3.1 Fyrsta ákvörðun dómsmálaráðherra (fyrsti áfangi við Svartsengi).....	39
3.2 Önnur ákvörðun ráðherra (fyrsti áfangi í Grindavík)	41
3.3 Þriðja ákvörðun ráðherra (annar áfangi við Grindavík).....	42
3.4 Fjórða ákvörðun ráðherra (þriðji áfangi við Grindavík).....	43
3.5 Fimmta ákvörðun ráðherra (fjórði áfangi við Grindavík).....	43
3.6 Sjötta ákvörðun ráðherra (annar áfangi við Svartsengi).....	44
3.7 Sjöunda ákvörðun ráðherra (þriðji áfangi við Svartsengi).....	45
3.8 Áttunda ákvörðun ráðherra (fjórði áfangi við Svartsengi).....	46
3.9 Neyðarheimild (fimmti áfangi við Svartsengi).....	47
3.10 Níunda ákvörðun ráðherra (sjötti áfangi við Svartsengi).....	48
3.11 Tíunda ákvörðun ráðherra (fimmti áfangi í Grindavík)	48
3.12 Ellefta ákvörðun ráðherra (sjötti áfangi í Grindavík).....	49

Inngangur

Í júní 2025 ákvað Ríkisendurskoðun, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að hefja að eigin frumkvæði stjórnarsýsluúttekt á því hvort hagkvæmni og skilvirkni hafi verið gætt við undirbúning og gerð varnargarða á Reykjanesskaga og hvort þeir hafi skilað tilætluðum árangri. Ríkisendurskoðun réðst í úttektina að lokinni forkönnun á kostnaði og stjórnarsýslu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra vegna eldsumbrota í Grindavíkurbæ. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Var skýr ábyrgðar- og hlutverkaskipting milli almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, Vegagerðarinnar og annarra sem fóru með framkvæmdirnar?
- ✓ Hvernig hefur verið staðið að eftirliti með framvindu og kostnaði varnargarðanna?
- ✓ Var kostnaður í samræmi við kostnaðaráætlanir sem lágu fyrir áður en framkvæmdir við hvern áfanga varnargarðanna hófust?
- ✓ Hafa framkvæmdir á grundvelli laga nr. 84/2023 uppfyllt markmið laganna um að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanesskaga?
- ✓ Er til staðar virkt eftirlit sem styður við fullnægjandi heimtur forvarnagjalds sem sett var á vegna verndar mikilvægra innviða á Reykjanesskaga?

Við vinnslu úttektarinnar var m.a. höfð hliðsjón af lögum nr. 84/2023 um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga og lögum nr. 82/2008 um almannavarnir. Ríkisendurskoðun aflaði gagna hjá og fundaði með almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Vegagerðinni, Veðurstofu Íslands og hönnunar- og framkvæmdateymi vinnuhóps um varnir mikilvægra innviða á Reykjanesskaga (innviðahópnum). Þá fundaði embættið með innviðaráðuneyti og fulltrúum Háskóla Íslands í innviðahópnum. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar fóru að auki í vettvangsferð til Grindavíkurbæjar.

Forsætisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkislögreglustjóri, Vegagerðin og hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins fengu drög að skýrslunni til yfirlestrar og athugasemda. Viðbrögð ráðuneytanna við ábendingum Ríkisendurskoðunar er að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“. Engum ábendingum er beint til ríkislögreglustjóra þar sem embættið fer ekki lengur með framkvæmd aðgerða á grundvelli laga nr. 84/2023 eftir að ákvæði þess efnis féllu úr gildi 1. janúar 2026.

Vert er að taka fram að skýrslan er ekki tæmandi lýsing á þeim fjölmörgu verkefnum sem hafa komið til kasta dómsmálaráðuneytis, ríkislögreglustjóra, Vegagerðarinnar eða annarra ríkisaðila vegna hraunflæðis á Reykjanesskaga. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til þess hvort að haga hefði átt hönnun eða vali á staðsetningu varnargarðanna með öðrum hætti en dómsmálaráðherra ákvað hverju sinni.

Niðurstöður

Dómsmálaráðherra var á grundvelli laga nr. 84/2023 um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga heimilt, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra, að taka ákvarðanir um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna. Ákvarðanir skyldu miða að því að koma í veg fyrir að mikilvægir innviðir og aðrir almannahagsmunir yrðu fyrir tjóni af völdum náttúruvárs. Frá nóvember 2023 til maí 2025 bárust dómsmálaráðherra 11 tillögur frá ríkislögreglustjóra og tók ráðherra jafnmargar ákvarðanir um að heimila uppbyggingu varnargarða.

Ríkislögreglustjóra bar samkvæmt lögunum að fara með framkvæmd aðgerða. Hlutverk ríkislögreglustjóra við gerð varnargarðanna fólst þó aðallega í því að embættið lagði fram tillögur að varnaraðgerðum til ráðherra. Tillögurnar byggðu á minnisblöðum hönnunar- og framkvæmdateymis vinnuhóps um varnir mikilvægra innviða á Reykjanesskaga (innviðahópsins) um gerð varnargarða við Svartsengi og Grindavík. Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ríkislögreglustjóri hafi ekki haft nauðsynlega þekkingu og burði til að fara með jafn umfangsmiklar og flóknar verklegar framkvæmdir og lög nr. 84/2023 kváðu á um. Gögn málsins gefa til kynna að verkefnið hafi af ýmsum ástæðum reynst embætti ríkislögreglustjóra ofviða.

Ríkislögreglustjóri gerði samkomulag við Vegagerðina í desember 2023 um að stofnunin yrði verkkaupi varnargarðanna fyrir hönd ríkisins og tæki að sér að sjá um framkvæmdir í samvinnu við embættið. Þrátt fyrir það hafði Vegagerðin einungis umsjón með afmörkuðum þáttum framkvæmdanna, þ.m.t. samningum við verktaka, verkþókhaldi og greiðslu reikninga. Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins, þ.e. verkfræðistofunnar Verkís og Efla, hafði umsjón með hraunflæðihermunum, hönnun varnargarðanna og uppbyggingu þeirra.

Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins skilaði alls 13 minnisblöðum til ríkislögreglustjóra um gerð varnargarða. Þá var ein tillaga til viðbótar um hækkun varnargarðs í neyðarviðbragði send ríkislögreglustjóra með tölvupósti. Í minnisblöðunum voru gerðar tillögur að nýjum varnargörðum eða hækkun/lengingu fyrirbyggjandi garða.

Ríkisendurskoðun tekur undir með þeim fjölmörgu viðmælendum embættisins sem telja varnargarðana við Svartsengi og Grindavík hafa til þessa sannað gildi sitt sem vörn gegn hraunrennsli. Verkfræðingar, verktakar, Vegagerðin og aðrir sem komu að hönnun varnargarðanna eða verklegum framkvæmdum unnu þrekvirki við oft krefjandi aðstæður.

Óskýrt fyrirkomulag um verka- og ábyrgðarskiptingu

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Náttúruhamfaratrygging Íslands áttu árið 2021 frumkvæði að stofnun vinnuhóps um varnir mikilvægra innviða á Reykjanesskaga, innviðahópsins svokallaða, sem kallaður var reglulega saman í öndverðu. Hópurinn sinnti ráðgjafarhlutverki vegna varna á svæðinu.

Árin 2021–2025 var hópurinn samansettur af fulltrúum verkfræðistofanna Verkís og Eflu, Háskóla Íslands og Veðurstofu Íslands. Fulltrúar almannavarnadeildar sátu suma fundi hópsins en Verkís hafði í umboði deildarinnar umsjón með skipulagi funda, fundarstjórn og ritun fundargerða, ásamt því að halda utan um öll vinnugögn hópsins og hönnunar- og framkvæmdateymisins.

Fulltrúar Háskóla Íslands og Veðurstofu Íslands í innviðahópnum sátu ekki í hönnunar- og framkvæmdateymi hans. Á fundum Ríkisendurskoðunar með þeim kom fram að þeir hafi í mörgum tilfellum ekki séð tillögur teymisins til ríkislögreglustjóra um uppbyggingu varnargarða fyrr en eftir að ákvörðun dómsmálaráðherra lá fyrir og/eða framkvæmdir voru hafnar.

Innviðahópurinn var ekki skipaður með formlegum hætti, þ.e. ekki liggur fyrir erindisbréf til grundvallar störfum hans. Embætti ríkislögreglustjóra skilgreindi hvorki formlegt hlutverk hópsins og markmið gagnvart stjórnvöldum, né hlutverk einstakra aðila innan hans. Þá voru engin tímamörk sett um starfsemina. Engir samningar liggja fyrir við umræddar verkfræðistofur, sem mönnum hönnunar- og framkvæmdateymið, um aðkomu þeirra að framkvæmdum, ábyrgð þjónustusala, tímaverð, o.s.frv. Embættið leitaði ekki til annarra verkfræðistofa við myndun innviðahópsins eða eftir að eldgosahrinan við Sundhnúksvígi hófst árið 2023.

Samkvæmt samkomulagi ríkislögreglustjóra og Vegagerðarinnar átti stofnunin að vera þátttakandi í innviðahópnum. Þrátt fyrir það átti hún ekki fastan fulltrúa í hópnum. Er þetta eitt dæmi af fleirum um að ekki hafi verið farið eftir þeirri verka- og ábyrgðarskiptingu sem kveðið var á um í samkomulaginu. Þá má nefna að Vegagerðin greiddi hvorki allan framkvæmdakostnað verksins né sá um alla samninga við verkfræðistofur eins og til stóð. Embætti ríkislögreglustjóra greiddi Verkís fyrir verkefnisstjórn varnargarðanna, hönnunarvinnu og hraunhermun.

Ríkisendurskoðun telur að ríkislögreglustjóri hefði þurft að skilgreina með mun skýrari hætti en gert var verkaskiptingu og ábyrgð einstakra aðila við uppbyggingu varnargarðanna. Óumdeilt er að ríkislögreglustjóri og aðrir sem komu að framkvæmdum við varnargarðana voru oft undir mikilli tímapressu þar sem sinna þurfti mörgum krefjandi verkefnum á skömmum tíma. Þegar ákvæði um nauðsynlegar framkvæmdir í lögum nr. 84/2023 féllu úr gildi 1. janúar 2026, rúmum tveimur árum eftir að kvikusöfnunar varð fyrst vart á Svartsengissvæðinu, hafði embætti ríkislögreglustjóra aftur á móti haft nægan tíma til að skilgreina með skýrum hætti verkaskiptingu og ábyrgð einstakra aðila.

Líklegt er talið að fleiri eldstöðvakerfi á Reykjaneskaga geti bært á sér á næstu árum og áratugum. Ef og þegar þetta gerist þarf að liggja skýrt fyrir hver fer með framkvæmd aðgerða og hlutverk við að leiða saman ólíka aðila og samræma aðgerðir við verklegar framkvæmdir á borð við uppbyggingu varnargarða.

Aðkoma Vegagerðarinnar mikilvæg

Ríkisendurskoðun telur það hafa verið skynsama ráðstöfun þegar ríkislögreglustjóri fól Vegagerðinni hlutverk verkkaupa ríkisins. Vegagerðin býr yfir sérþekkingu á verklegum framkvæmdum, samningagerð vegna þeirra og fjárhagslegri umsýslu framkvæmda af álíka stærðargráðu. Enga slíka sérþekkingu er að finna hjá ríkislögreglustjóra. Vegagerðin var því betur til þess fallin að gæta hagsmuna ríkissjóðs.

Áður en Vegagerðin tók við hlutverki verkkaupa fyrir hönd ríkisins hafði verkfræðistofan Verkís stýrt vali á verktökum fyrir hönd almannavarnadeildar. Vegagerðin þurfti því í desember 2023 að semja við verktaka sem þegar voru komnir að verkinu. Í svörum Vegagerðar kom fram að stofnunin hafi í desember 2023 náð fram lækkun fyrirbyggjandi texta og þ.a.l. hagstæðari samningum fyrir ríkið. Taka ber fram að á þeim tímamarki höfðu fyrstu reikningar verktaka hvorki verið samþykktir né greiddir.

Óháð mat á tillögum fór ekki fram

Efni tillagna ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra um uppbyggingu varnargarða, þ.e. mat á nauðsyn viðkomandi framkvæmda, tæknilegar lýsingar mannvirkja, fyrirhuguð staðsetning og kostnaðaráætlanir, var unnið af hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins. Ríkislögreglustjóri bar tillögurnar aldrei undir óháðan aðila. Þá óskaði embættið ekki eftir sundurliðun kostnaðaráætlana eða öðru niðurbroti um fyrirhugaðan kostnað. Ríkislögreglustjóri hefði átt að leita sér óháðrar ráðgjafar svo að tryggja mætti að hagsmuna ríkissjóðs væri gætt.

Ríkislögreglustjóri gaf hönnunar- og framkvæmdateyminu engin fyrirmæli um hvernig vali á verktökum skyldi háttáð né lagði fram kostnaðarviðmið. Þá gerði embættið engar ráðstafanir til að afstýra mögulegum hagsmunaárekstrum sem upp gátu komið í ljósi þess að sami aðili og sá um hönnun og undirbúning varnargarðanna hafði einnig umsjón með framkvæmdunum.

Varnargarður hækkaður án aðkomu ráðherra

Lög nr. 84/2023 heimiluðu einnig dómsmálaráðherra að taka ákvörðun um nauðsynlegar framkvæmdir við varnarfyllingar yfir veitumannvirki og gróft leiðarskurða. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni var í tveimur tilvikum ráðist í slíkar framkvæmdir. Þeim upplýsingum ber ekki saman við svör hönnunar- og framkvæmdateymis innviðahópsins þar sem fullyrt var að upptalning Vegagerðarinnar á framkvæmdum vegna varnarfyllinga yfir veitumannvirki væri röng.

Í svari Vegagerðarinnar kom fram að heimild fyrir framkvæmdunum hefði fengist með ákvörðunum ráðherra um uppbyggingu varnargarða. Ákvarðanir ráðherra hefðu í „almennum skilningi“ falið í sér heimild til annarra varna en varnargarða. Ríkisendurskoðun telur með öllu óljóst hvort ákvarðanir dómsmálaráðherra um uppbyggingu varnargarða hafi falið í sér heimild fyrir varnarfyllingum yfir veitumannvirki og gróft leiðarskurða. Ekki er fjallað um slíkar framkvæmdir með beinum hætti í tillögum ríkislögreglustjóra og ákvörðunum ráðherra. Það að Vegagerð og hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins greini á um hvaða verkefni féllu undir umrædda heimild er óheppilegt í ljósi þess að lög nr. 84/2023 viku úr gildi hefðbundinni málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum og öðrum lögum sem annars gætu gilt um slíkar framkvæmdir.

Hinn 22. nóvember 2024 tók ríkislögreglustjóri ákvörðun um að hækka varnargarð í neyðarviðbragði án aðkomu dómsmálaráðherra að ákvörðuninni. Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við þá afstöðu ríkislögreglustjóra að 3. mgr. 5. gr. laga nr. 84/2023 hafi veitt embættinu neyðarheimild til ákvörðunar um hækkun án atbeina dómsmálaráðherra. Í svörum dómsmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar segir að umrædd ákvörðun hafi verið tekin á grundvelli almenns neyðarréttar. Ríkislögreglustjóri hafi á grundvelli þeirra sjónarmiða tekið ákvörðun um að ráðast í hækkunina en ekki á grundvelli umrædds ákvæðis laga nr. 84/2023.

Tryggja þarf fjármögnun aðgerða

Vegagerðin sinni fjárhagslegu eftirliti vegna fjárlagaviðfangsins 10.211.648 Varnargarðar og sá um samskipti við Stjórnarráðið um fjármögnun og greiðsluheimildir. Stofnunin þurfti í samvinnu við innviðaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti að tryggja að framlag úr ríkissjóði, fjármálastýring verkefnisins og greiðsluheimildir frá Fjársýslu ríkisins væru í samræmi við framvindu verkefnisins og ákvarðanir stjórnvalda hverju sinni.

Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins hélt í samstarfi við Vegagerðina utan um heildarkostnað varnargarðanna við Svartsengi og Grindavík fyrir almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Þar er annars vegar um að ræða kostnað sem bókfærður hefur verið á fjárlagaviðfangið 10.211.648 Varnargarðar og hins vegar annan kostnað sem fallið hefur til vegna varnargarðanna hjá almannavarnadeild.

Samkvæmt upplýsingum frá teyminu nam áætlaður heildarkostnaður varnargarðanna um 12 ma. kr. í árslok 2025. Þar af var kostnaður vegna varnargarða við Svartsengi 6,9 ma. kr. (58%). Heildarkostnaður fjárlagaviðfangsins 10.211.648 Varnargarðar frá nóvember 2023 til ársloka 2025 nam 11,3 ma. kr. Vegagerðin sendi ríkislögreglustjóra í maí 2025 ábendingu þess efnis að almannavarnadeild þyrfti að kanna hvort að embættið hefði greitt kostnað vegna varnargarðanna sem ekki hefði verið bókaður á fjárlagaviðfangið. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni höfðu engin svör borist í mars 2026.

Í kostnaðaráætlunum hönnunar- og framkvæmdateymisins var gerð grein fyrir áætluðum heildarkostnaði þess áfanga varnargarðanna sem var til umfjöllunar hverju sinni. Enga frekari sundurliðun kostnaðar var að finna í minnisblöðum teymisins, tillögum ríkislögreglustjóra eða ákvörðunum ráðherra. Í sumum tilfellum reyndist áætlaður heildarkostnaður hvers áfanga hærri en áætlanir gerðu ráð fyrir og í öðrum lægri. Kostnaður vegna hvers og eins áfanga við varnargarðana, þ.e. sundurliðaður kostnaður eftir ákvörðunum dómsmálaráðherra, var ekki bókfærður sérstaklega. Því liggja ekki fyrir nákvæmar tölur þar um.

Komi til frekari uppbyggingar varnargarða eða sambærilegra verkefna í framtíðinni þarf fjármála- og efnahagsráðuneyti að tryggja fjármögnun framkvæmda um leið og heimild til aðgerða liggur fyrir. Fjármögnun varna gegn náttúruvá þarf að leysa með heildstæðri áætlun og skýrum fjárlagaviðföngum svo að slík verkefni standi ekki ítrekað frammi fyrir skorti á fjárheimildum þegar vá er yfirvofandi.

Skilgreina þarf innviði og bæta eftirlit með innheimtu

Umtalsverður kostnaður hefur fallið á ríkissjóð vegna framkvæmda við varnargarðana án þess að það liggi ljóst fyrir hvaða þýðingu hugtakið „mikilvægir innviðir“ hefur í samhengi almannavarna og hvaða innviði skyldi verja með lögum nr. 84/2023. Verði farið í frekari uppbyggingu varnargarða eða aðrar stórtækar framkvæmdir á Reykjanesskaga vegna náttúruvá er mikilvægt að skilgreina nánar, að því marki sem mögulegt er, hvaða innviði skuli vernda.

Virkt eftirlit sem tryggir yfirsýn og skilvirka og fullnægjandi innheimtu forvarnagjalds, sbr. 4. gr. laga nr. 84/2023, sem ætlað er að standa undir kostnaði við fyrirbyggjandi framkvæmdir, er hvorki til staðar hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti né Fjársýslu ríkisins. Ráðuneytið hefur ekki sannreynt að gjaldið sé greitt af öllum brunatryggðum fasteignum hér á landi. Þegar úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram vann ráðuneytið í samstarfi við Fjársýsluna að verklagi sem á að tryggja virkt eftirlit og styðja við fullnægjandi heimtur. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið og Fjársýsluna til að ljúka þeirri vinnu sem fyrst.

Ábendingar

Ábendingar til forsætisráðuneytis og dómismálaráðuneytis

1

Verka- og ábyrgðarskipting þarf að vera skýr

Komi til frekari framkvæmda til verndar innviðum á Reykjanesskaga þarf að skilgreina með skýrum hætti verkaskiptingu og ábyrgð stofnana ríkisins og annarra aðila sem hlut eiga að máli. Við verklegar framkvæmdir á borð við uppbyggingu varnargarða þarf að liggja skýrt fyrir hverjum ber að leiða saman ólíka aðila og samræma aðgerðir.

2

Ríkisaðila þarf með reynslu og burði til stórfamkvæmda

Tryggja þarf að sá sem í umboði ríkisins fer með framkvæmdir og ábyrgð aðgerða vegna verndar innviða hafi hvort tveggja burði til að leiða slík verkefni og reynslu af verklegum framkvæmdum. Þannig verði betur gætt að hagsmunum ríkissjóðs.

3

Skilgreina þarf mikilvæga innviði

Brýnt er að innviðir, sem framkvæmdum á borð við varnargarða er ætlað að vernda, verði skilgreindir nánar svo að auka megi gagnsæi og fyrirsjáanleika. Umtalsverður kostnaður hefur fallið á ríkissjóð vegna slíkra framkvæmda án þess að það liggja ljóst fyrir hvaða þýðingu hugtakið „mikilvægir innviðir“ hefur í samhengi almannavarna og þar með hvaða innviði skuli á annað borð vernda.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1

Fjármögnun framkvæmda þarf að vera tryggð

Komi til sambærilegra verkefna og uppbyggingar varnargarða þarf fjármála- og efnahagsráðuneyti að tryggja fjármögnun framkvæmda þegar heimild til aðgerða liggur fyrir. Fjármögnun varna gegn náttúruvá þarf að leysa með heildstæðri nálgun og skýrum fjárlagaviðföngum svo að slík verkefni standi ekki ítrekað frammi fyrir skorti á fjárheimildum þegar vá er yfirvofandi.

2

Tryggja þarf fullnægjandi heimtur forvarnagjalds

Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að sannreyna að forvarnagjald sé greitt af öllum brunatryggðum fasteignum hér á landi. Tryggja þarf að gjaldið skili sér með fullnægjandi hætti í ríkissjóð og að fyrir hendi sé virkt eftirlit með innheimtunni.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð forsætisráðuneytis

1 Verka- og ábyrgðarskipting þarf að vera skýr

„Forsætisráðuneytið tekur undir að mikilvægt sé að fyrir liggi skýr verkaskipting ef það komi til frekari framkvæmda til verndar innviðum á Reykjanesskaga. Mikilvægt er að móta skýrari ramma um verka- og ábyrgðarskiptingu stofnana vegna slíkra verkefna þegar framkvæmdir falla undir málefnasvið fleiri en eins ráðuneytis. Skýrt þarf að vera hverjum beri að leiða saman ólíka aðila og samræma aðgerðir.

Ráðuneytið bendir á í þessu samhengi að með nýju frumvarpi til almannavarnalaga, er ætlunin að koma á formfestum vettvangi fyrir samhæfingu og stefnumótun sem áður byggðist að hluta til á óformlegu samstarfi. Þannig er kveðið á um hlutverk ráðherranefndar um almannaöryggis- og varnarmál en ráðherranefndinni er m.a. ætlað að fjalla um greiningar og mat á áhættu og áfallapoli og fyrirbyggjandi aðgerðir, sem og að fjalla um tilgreiningu og stöðu ómissandi innviða.

Þá er lagt til í frumvarpinu að samráðshópur ráðuneytisstjóra verði lögfestur en ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis verði formaður hópsins. Samráðshópi ráðuneytisstjóra er þannig ætlað að efla samhæfingu, samráð og upplýsingamiðlun milli viðeigandi stjórnvalda varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir og aðgerðir á hættustundu.“

2 Ríkisaðila þarf með reynslu og burði til stórfamkvæmda

„Ráðuneytið tekur undir að þeir aðilar sem fara með umboð ríkisins vegna framkvæmdar verkefna af þessu tagi og þessari stærðargráðu þurfa að hafa burði til að leiða slík verkefni sem og hafa reynslu af framkvæmdum. Skapist sambærilegar aðstæður aftur er mikilvægt að horfa til þess að nýta sem best þá þekkingu sem til staðar er bæði innan stjórnsýslunnar og hjá opinberum framkvæmdaraðilum.“

3 Skilgreina þarf mikilvæga innviði

„Forsætisráðuneytið tekur undir að áfram verði unnið að skýrari skilgreiningu hugtaksins „mikilvægir innviðir“, forgangsröðun þeirra í samhengi almannavarna og hvaða innviði skuli leggja áherslu á að vernda. Slík vinna er forsenda markvissrar ákvarðanatöku og þarf að fara fram í samræmi við stefnumótun stjórnvalda og í nánú samstarfi við viðeigandi fagráðuneyti og stofnanir.

Bent er á að í fyrirbyggjandi frumvarpi dómsmálaráðherra til nýrra almannavarnalaga er hugtakið „ómissandi innviður“ skilgreindur og lagt til að komið verði á ferli þar sem ábyrgð á greiningu og yfirsýn þeirra er skýrð.

Forsætisráðuneytið telur tilefni til að skoða hvort setja eigi almennan lagaramma um fyrirbyggjandi aðgerðir til verndar innviðum vegna náttúruvár, m.a. með hliðsjón af þeirri löggjöf sem gildir um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, þótt eðli máls yrði líklega útfært með öðrum hætti. Slík umgjörð myndi efla fyrirsjáanleika, gagnsæi og skilvirkni í viðbrögðum stjórnvalda. Vinna við frummat á mögulegri löggjöf er að hefjast í starfshópi á vegum innviðaráðuneytis sem hefur sérstaklega til skoðunar mikilvæga innviði á Reykjanesi. Ráðuneytið mun, í samstarfi við hlutaðeigandi ráðuneyti, fylgja eftir þeirri vinnu með það að markmiði að skapa skýrari forsendur fyrir forgangsröðun og ákvarðanatöku.

Forsætisráðuneytið bendir á að þrátt fyrir þær áskoranir og annmarka sem úttektin dregur fram hafi tekist að ná mikilvægum árangri við vernd innviða, eigna og samfélagslegra hagsmuna á Reykjanesskaga. Bygging varnargarða við Grindavík var verkefni sem unnið var við fordæmalausar aðstæður og studdist ekki við fordæmi. Brýnt var að grípa hratt til aðgerða til að verja líf, heilsu, orkuinnviði Reykjanesskaga, heimili fólks og aðra mikilvæga innviði.

Mikilvægt er að draga lærdóm af þeim atriðum sem betur máttu fara og vinna markvisst að úrbótum þar sem annmarkar komu fram. Vert er að leggja áherslu á að með frumvarpi dómsmálaráðherra til nýrra almannavarnalaga, er að einhverju leyti komið til móts við þær ábendingar sem settar eru fram af hálfu Ríkisendurskoðunar.“

Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

1 Verka- og ábyrgðarskipting þarf að vera skýr

„Í skýrslunni er komið á framfæri ábendingum til dómsmálaráðuneytisins. Dómsmálaráðuneytið tekur undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að verka- og ábyrgðarskipting þurfi að vera skýr ef til frekari framkvæmda kemur til að vernda innviði. Í þessu samhengi bendir ráðuneytið á frumvarp til laga um almannavarnir sem er nú í meðförum Alþingis þar sem komið er að einhverju leyti til móts við þær ábendingar sem settar eru fram í skýrslunni og varða þetta. Það er viðvarandi áskorun fyrir alla þá sem koma að almannavörnum og viðbragði við hvers konar ógn að tryggja að verka- og ábyrgðarskipting sé skýr. Lög um vernd mikilvægra innviða voru sett við óvenjulegar kringumstæður og undir mikill tímapressu. Stjórnkerfið í heild sinni hefur öðlast mikilvæga reynslu af þeim atburðum sem við höfum staðið frammi fyrir vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga og mikilvægt er að nýta þá reynslu.“

2 Ríkisaðila þarf með reynslu og burði til stórfamkvæmda

„Eins og að framan greinir er innviðaráðuneytið að setja á fót starfshóp um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga sem mun m.a. hafa það hlutverk að meta þörf á lagabreytingu til að styðja við markmið hópsins, þ.m.t. að meta þörf og útfærslu á almennri löggjöf um fyrirbyggjandi ráðstafanir til verndar mikilvægum innviðum. Að mati ráðuneytisins er mikilvægt að taka tillit til þeirra sjónarmiða og ábendinga sem birtast í skýrslu Ríkisendurskoðunar í þá vinnu, svo sem varðandi verka- og ábyrgðarskiptingu er varðar framkvæmdir til að vernda innviði. Þessu tengdu þarf að tryggja að sá sem í umboði ríkisins fari með framkvæmdir og ábyrgð vegna verndar innviða hafi hvort tveggja burði til að leiða slík verkefni og reynslu af verklegum framkvæmdum og tekur ráðuneytið undir ábendingu Ríkisendurskoðunar er það varðar.“

3 Skilgreina þarf mikilvæga innviði

„Þá kemur Ríkisendurskoðun á framfæri ábendingu um að skilgreina þurfi mikilvæga innviði og tekur ráðuneytið undir það. Fyrir Alþingi liggur frumvarp til nýrra heildarlaga um almannavarnir en í frumvarpinu eru „ómissandi innviðir“ skilgreindir í fyrsta skipti. Frumvarpið er liður í því að ná með betri hætti utan um þá innviði sem gegna lykilhlutverki í okkar samfélagi. Þá er í því samhengi bent á tilskipun um áfallapol mikilvægra innviða (e. Directive (EU) 2022/2257 of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities) sem er í daglegu tali kölluð CER-gerðin. Markmið gerðarinnar

er að tryggja að veitt verði nauðsynleg þjónusta til að viðhalda brýnum samfélagslegum þáttum og/eða efnahagslegri starfsemi án hindrana á innri markaðnum og styrkja þar með áfallapol mikilvægra innviða til þess að verða sem best í stakk búnir til að takast á við ógnir og þar með styrkja áfallapol ríkjanna og sambandsins í heild. Þá leggur gerðin skyldu á aðildarríkin að kortleggja og hafa tiltekið eftirlit með þeim innviðum sem eru mikilvægir. Gerðin er nú til skoðunar hjá EFTA-ríkjunum til upptöku í EES-samninginn en ljóst er að hún verður mikilvægur liður í því að skilgreina mikilvæga innviði hér á landi.

Vegna skýrslunnar og þeirra atriða sem þar er fjallað um er varðar embætti ríkislögreglustjóra telur ráðuneytið rétt að benda á að frá árinu 2025 hefur dómsmálaráðuneytið haft fjármál embættis ríkislögreglustjóra til athugunar í samræmi við yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt og fól m.a. utanaðkomandi aðila til þess að greina rekstur og fjármál embættisins. Athugun ráðuneytisins á fjármálum embættis ríkislögreglustjóra stendur enn yfir og þær athugasemdir sem koma fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru mikilvægt innlegg inn í þá vinnu og mun ráðuneytið hafa þær til hliðsjónar við áframhaldandi vinnu við stefnumótun embættisins til framtíðar.

Að lokum vill dómsmálaráðuneytið leggja áherslu á þau þrekvirki sem viðbragðsaðilar og aðrir sem komu að framkvæmdum við varnargarða hafa unnið við krefjandi aðstæður en varnargarðarnir og framkvæmdir tengdar þeim hafa sannað gildi sitt.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1 Fjármögnun framkvæmda þarf að vera tryggð

„Varðandi umfjöllun og ábendingu skýrslunnar um óvissa fjármögnun framkvæmda vill ráðuneytið áréttu að samkvæmt lögum um opinber fjármál er unnt að mæta tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum annars vegar með fjárheimildum í fjár- aukalögum og hins vegar greiðslum úr almennum varasjóði, þar á meðal þeim sem tengjast náttúruhamförum og almannavarnarástandi. Var sá háttur hafður á til að mæta útgjöldum vegna varnargarðanna árin 2023 - 2025. Ráðuneytið mun þó áfram vinna að því að til staðar sé skilvirkt fyrirkomulag í tengslum við viðbrögð við náttúruhamförum eða almannavarnarástandi.“

2 Tryggja þarf fullnægjandi heimtur forvarnagjalds

„Ráðuneytið telur ekki tilefni til að andmæla þeim atriðum sem varða eftirlit með innheimtu forvarnagjaldsins. Í því samhengi vill ráðuneytið upplýsa að til skoðunar er hvort tilefni sé til að endurskoða fyrirkomulag álagningar og innheimtu skatta og gjalda sem reiknuð eru sem hlutfall af brunabótamati húseigna, þ. á m. þeirra sem innheimt eru af váttryggingafélögum. Slík endurskoðun hefði það markmið að stuðla að skýrara, einfaldara og gagnsærra fyrirkomulagi og styrkja eftirlit og áreiðanleika innheimtu. Tekið verður mið af ábendingum Ríkisendurskoðunar við áframhaldandi mótun verklags í tengslum við þau atriði sem úttektin tekur til.“

1 Vernd innviða á Reykjanesskaga

Alþingi samþykkti 13. nóvember 2023 frumvarp þáverandi forsætisráðherra til laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga, lög nr. 84/2023. Markmið laganna var að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanesskaga fyrir hugsanlegum afleiðingum eldsumbrota. Þau veittu stjórnvöldum tímabundnar og víðtækar heimildir til að grípa hratt til aðgerða í þágu almannavarna, án þess að gæta þyrfti að hefðbundinni málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum, stjórnsýslulögum, lögum um náttúruvernd og öðrum lögum sem annars gætu gilt um slíkar framkvæmdir.

Dómsmálaráðherra, æðsta yfirmanni almannavarna, var á grundvelli 2. gr. laganna heimilt að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra að taka ákvarðanir um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna. Ákvarðanirnar skyldu miða að því að koma í veg fyrir að mikilvægir innviðir og aðrir almannahagsmunir yrðu fyrir tjóni af völdum náttúruvárs. Nauðsynlegar framkvæmdir sem féllu undir umrætt ákvæði laganna voru eftirfarandi:

- ✓ Uppbygging varnargarða.
- ✓ Gerð varnarfyllinga yfir veitumannvirki.
- ✓ Gröftur leiðarskurða.



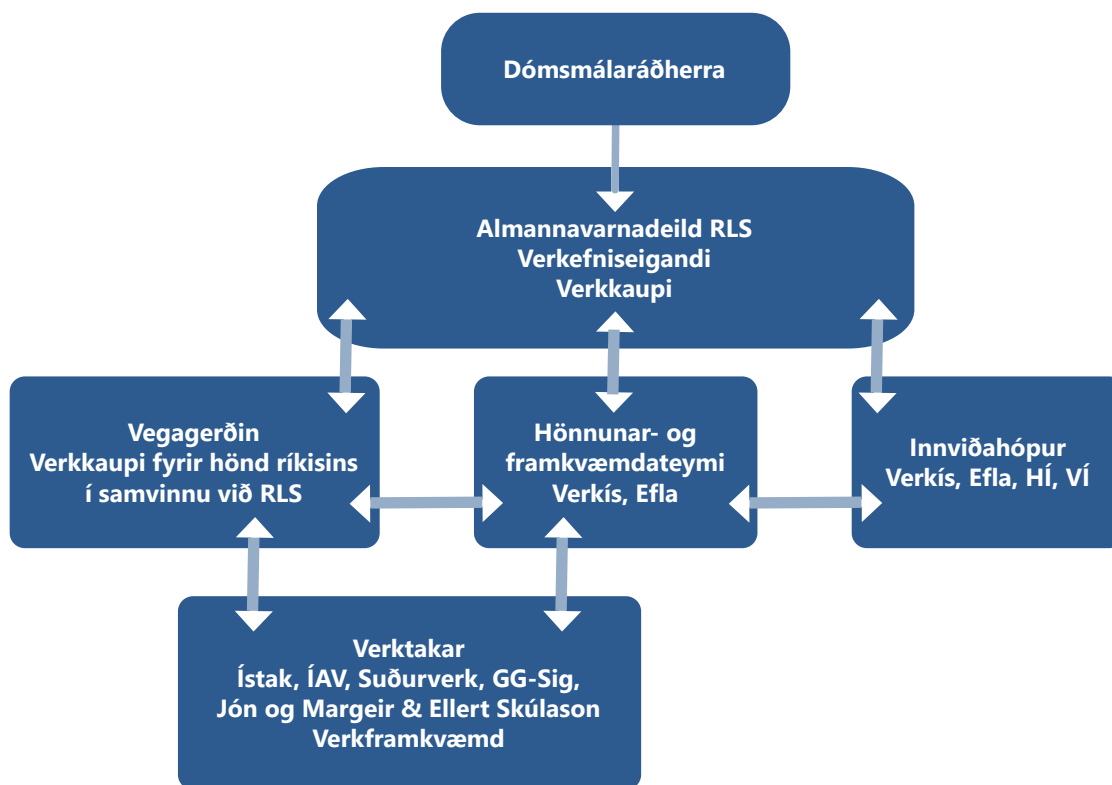
Umbrotatímabil hófst á Reykjanesskaga í desember 2019 með kviku-hreyfingum, jarðskjálftavirkni og endurteknum eldgosum. Eldgos hófst fyrst í Fagradalsfjalli í mars 2021 og við Meradali í ágúst 2022. Þá hófst eldgos við Litla-Hrút í júlí 2023. Kvikusöfnunar varð fyrst vart á Svartsengissvæðinu í sveitarfélaginu Grindavíkurbæ í lok október 2023. Þann 10. nóvember sama ár myndaðist kvikugangur undir svokallaðri Sundhnúksígígaröð og Grindavík. Umbrotunum fylgdu miklar jarðskorpuhreyfingar og ákváðu stjórnvöld að lýsa yfir neyðarstigi og rýma bæinn.

Dómsmálaráðherra tók á grundvelli laganna 11 ákvarðanir um að heimila uppbyggingu varnargarða. Ríkislögreglustjóri fór skv. 3. mgr. 1. gr. laganna með framkvæmd aðgerða sem tekin var ákvörðun um á grundvelli þeirra. Embættið samdi við Vegagerðina í desember 2023 um að stofnunin yrði verkkaupi varnargarðanna fyrir hönd ríkisins, í samvinnu við ríkislögreglustjóra (sjá 2. kafla). Vegagerðinni var þar með falið að hafa umsjón með afmörkuðum þáttum framkvæmdanna, þ.m.t. samningum við verktaka, verkbókhaldi og greiðslu reikninga.

Samkvæmt gildandi forsetaúrskurði nr. 5/2025 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer dómsmálaráðuneyti með stjórnarmálefnið almannavarnir, þ. á m. vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga. Samkvæmt lögum nr. 82/2008 um almannavarnir er dómsmálaráðherra æðsti yfirmaður almannavarna í landinu en embætti ríkislögreglustjóra annast málefnið í umboði hans.

Vinnuhópur um varnir mikilvægra innviða á Reykjanesskaga, svokallaður innviðahópur, tók til starfa í mars 2021. Hlutverk hans var að vinna greiningu á innviðum og gera tillögur til ríkislögreglustjóra að varnaraðgerðum vegna hraunflæðis miðað við mögulega staðsetningu eldgosa og tímalengd þeirra. Hópurinn var skipaður fulltrúum verkfræðistofanna Verkís hf. og Eflu hf., Háskóla Íslands og Veðurstofu Íslands. Fulltrúar Verkís og Eflu skipuðu hönnunar- og framkvæmdateymi hópsins sem hefur haft umsjón með hraunflæðihermunum, hönnun varnargarðanna og uppbyggingu þeirra.

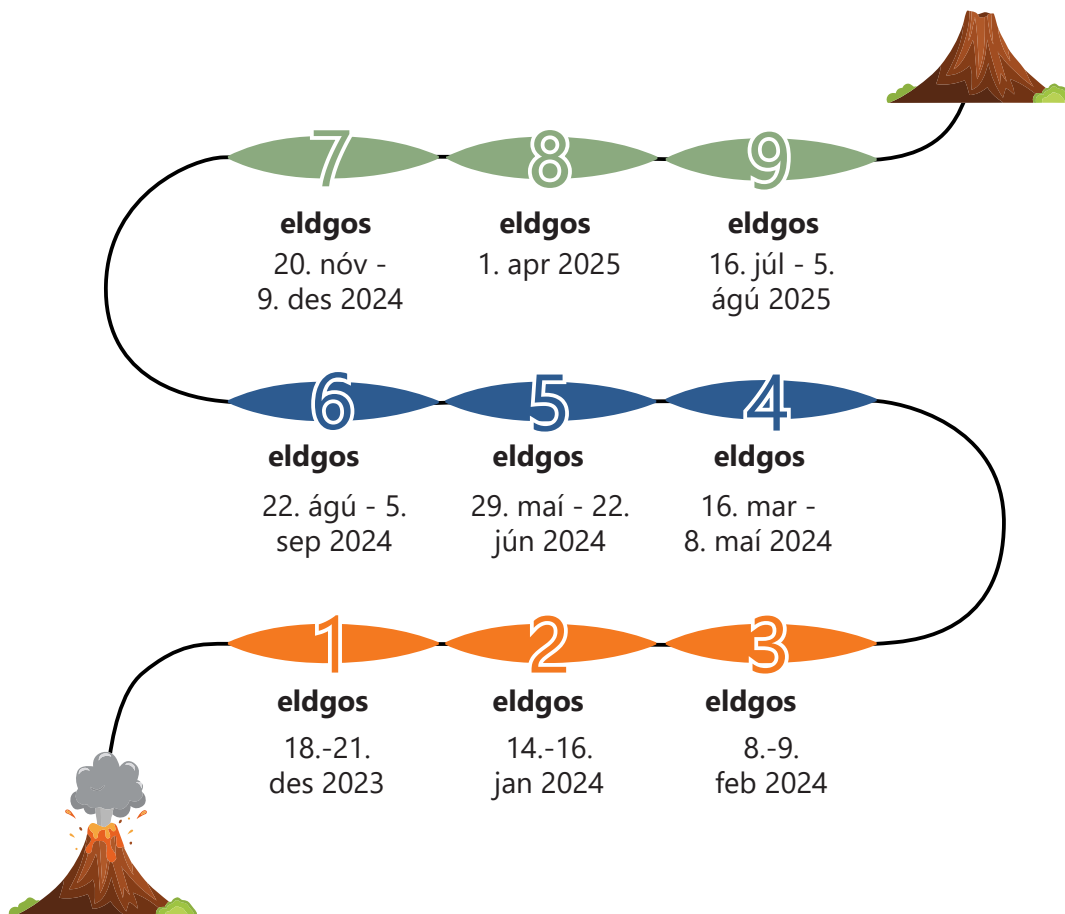
Mynd 1.1 Hlutverkaskipting við gerð varnargarða á Reykjanesskaga 2023–2025



Dómsmálaráðuneyti telur að í ljósi breyttra aðstæðna frá setningu laga nr. 84/2023 sé tilefni til að skoða hvort hefja eigi undirbúning að almennri löggjöf um fyrirbyggjandi ráðstafanir til verndar mikilvægum innviðum þegar vá steðjar að. Löggjöf sambærilegri þeirri sem gildir um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Áfram gildi þó að stjórnvöld geti, þegar nauðsyn krefur, gripið til aðgerða á grundvelli neyðarréttar á meðan atburðir standa yfir.

Í umsagnarferli þessarar úttektar í apríl 2026 greindi dómsmálaráðuneyti frá því að starfshópur á vegum innviðaráðuneytis um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga muni m.a. hafa það hlutverk að meta þörf á viðeigandi lagabreytingum, þ.m.t. er varðar almenna löggjöf um fyrirbyggjandi ráðstafanir til verndar mikilvægum innviðum.

Lög nr. 84/2023 falla úr gildi 31. desember 2026 en ákvæði 1.–3. gr. og 3. mgr. 5. gr. laganna féllu úr gildi 1. janúar það ár. Því er ekki lengur til staðar sérstök heimild fyrir dómsmálaráðherra til ákvarðana um uppbyggingu varnargarða að tillögu ríkislögreglustjóra. Umbrotahrinan sem hófst með landrasi við Svartsengi í október 2023 er engu að síður enn yfirstandandi en alls hafa orðið níu eldgos á Sundhnúksgígaröðinni fram að ritun þessarar skýrslu. Engin formleg afstaða hefur verið tekin til frekari uppbyggingar varnargarða, s.s. við Reykjanesbraut í sveitarfélaginu Vogum.



1.1 Skilgreina þarf mikilvæga innviði

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 84/2023 segir að „mikilvægir innviðir“ vísi til kerfa, mannvirkja, starfsemi o.fl. sem geta talist forsenda fyrir því að mikilvægustu verkefnum og þörfum samfélagsins sé sinnt. Með hugtakinu „almannahagsmunir“ er m.a. átt við almannaoöryggi og aðra verndarhagsmuni sem tengjast m.a. virkni mikilvægra innviða. Í frumvarpinu segir að hugtökin tvö beri að skýra með sjálfstæðum hætti í ákvæðum þess. Við túlkun þeirra megi jafnframt líta til viðtekis skilnings á hugtökunum, m.a. í stefnumörkun stjórnvalda, þar á meðal af hálfu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, þjóðaröryggisráðs og almannavarna- og öryggismálaráðs. Hugtakið „mikilvægir innviðir“ var ekki skilgreint nánar í lögnum eða lögum nr. 82/2008 um almannavarnir.

Hjá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra fengust þau svör að í almannavarnakerfinu sé ekki gerður lagalegur greinarmunur á mikilvægum innviðum og öðrum innviðum. Embættið komi með margvíslegum hætti að fjölmörgum verkefnum sem snúa að og/eða tengjast vernd mikilvægra og annarra innviða. Innan almannavarnakerfisins sé almenn sátt um að mikilvægir innviðir teljist vera innan átta flokka, þó ekki liggi fyrir forgangsroðun út frá mikilvægi þeirra:



Í gildandi stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021 er fjallað um nauðsyn þess að hugtakið „mikilvægir innviðir“ verði skilgreint enn frekar. Hugtakið megi túlka vítt og sem dæmi hafi í fyrstu stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum árið 2015 verið fjallað um bæði raforkuöryggi og vernd menningarverðmæta í því samhengi. Í stefnunni er lagt til að embætti ríkislögreglustjóra stýri vinnu við að skilgreina hvaða þættir teljist til mikilvægra eða „ómissandi innviða“. Þar skuli horft til alþjóðlegra skilgreininga og hvort skipta beri skilgreiningunni upp í ómissandi innviði annars vegar og mikilvæga innviði hins vegar. Skilgreiningar áttu að liggja fyrir í árslok 2022 en þær lágu enn ekki fyrir við útgáfu þessarar skýrslu í apríl 2026.

Áform eru um heildarendurskoðun laga nr. 82/2008 um almannavarnir í samræmi við gildandi stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum. Þar segir að komið hafi í ljós veikleikar hvað varðar viðbrögð en þó enn frekar viðbúnað samfélagsins við áföllum og undirbúningi fyrir þau.

Í júlí 2025 birti dómsmálaráðuneyti í Samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um almannavarnir (mál nr. S-114/2025). Meginmarkmið frumvarpsins er í fyrsta lagi að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða og leggja grundvöll að umgjörð „ómissandi innviða almannavarna“. Í öðru lagi að marka skýra umgjörð um skyldur, verkaskiptingu og ábyrgð aðila almannavarnakerfisins á hættustundu. Í þriðja lagi er markmiðið að setja viðmið um hvenær jafnvægi telst komið á og hvenær hlutverki almannavarnakerfisins telst lokið.

Í frumvarpsdrögunum er endurtekið úr frumvarpi til laga nr. 84/2023 að hugtakið „mikilvægir innviðir“ megi túlka vítt. Skilgreiningin nái yfir kerfi, eignir, aðstöðu, búnað, fjarskiptanet, mannvirki eða þjónustu sem er nauðsynleg til að tryggja grunnþarfir samfélagsins. Þar segir að skilgreining sem þessi sé að einhverju marki matskennd og að það verði ávallt háð mati í hverju tilviki fyrir sig hvort tiltekin starfsemi falli undir hugtakið.

Skilgreining frumvarpsdraganna á „ómissandi innviðum“ er hins vegar ekki eins víðtæk. Hún miðar við innviði sem eru ómissandi til að tryggja grunnþarfir samfélagsins og það geti ekki verið án í sólarhring eða skemur. Margir samfélagslegir innviðir, s.s. menntastofnanir, falla því ekki undir hugtakið ómissandi innviðir í umræddum skilningi. Í frumvarpsdrögum er skilgreiningin eftirfarandi:

Kerfi, eignir, aðstaða, búnaður, net, mannvirki eða þjónusta sem er nauðsynleg til að tryggja grunnþarfir samfélagsins og samfélagið getur ekki verið án í sólarhring eða skemur. Ómissandi innviðir geta verið í eigu eða á forræði opinberra aðila eða einkaaðila.

Pótt ítarlega lagalega skilgreiningu á „mikilvægum innviðum“ skorti, er ljóst að á meðal innviða sem jarðhræringar og eldgos á Reykjanesskaga hafa og geta haft áhrif á eru íbúabyggð, heitt og kalt vatn, rafmagn, fjarskipti, vegir, orkuver, borholur og fráveita. Frá árinu 2021 hafa stjórnvöld lagt áherslu á að styrkja áfallaþol samfélagsins og varnir innviða á Reykjanesskaga vegna yfirstandandi náttúruvá. Meðal annars hafa verið unnar greiningar á innviðum og tillögur mótaðar að varnaraðgerðum vegna mögulegs hraunrennslis út frá völdum sviðsmyndum og áhrifa þess á m.a. Grindavík, orkuframleiðslu HS Orku í Svartsengi og dreifingu HS Veitna (sjá nánar 2. kafla).



HS Orka rekur orkuver í Svartsengi þar sem framleitt er bæði rafmagn og heitt vatn. Allt heitt vatn á Suðurnesjum kemur frá orkuverinu. Heita vatnið er upphaflega ferskvatn sem fengið er frá Lágum nærri Svartsengi. Nær öll kaldavatnsnotkun á Suðurnesjum er jafnframt upprunninn þaðan.



HS VEITUR

HS Veitur hafa það hlutverk að taka við og dreifa heitu vatni, köldu vatni og rafmagni á Reykjanesskaga. Forsenda þess að heimili, fyrirtæki og stofnanir á svæðinu fái óskerta þjónustu er annars vegar að dreifikerfi HS Veitna séu trygg og hins vegar að rafmagn berist úr flutningskerfi Landsnets, heitt vatn berist frá orkuverkinu í Svartsengi og kalt vatn frá vatnsbólunni á Lágum við Svartsengi.

Verði farið í frekari uppbyggingu varnargarða, eða aðrar stórtækar framkvæmdir á Reykjanesskaga vegna náttúruvá, er mikilvægt að skilgreina nánar hvaða innviði skuli vernda. Umtalsverður kostnaður hefur fallið á ríkissjóð vegna framkvæmda við varnargarða án þess að ljóst sé hvaða þýðingu hugtakið „mikilvægir innviðir“ hefur í skilningi almannaþinganna eða hvaða innviði skyldi verja með lögum nr. 84/2023.

1.2 Vegagerðin tók við hlutverki verkkaupa ríkisins

Samkomulag ríkislögreglustjóra og Vegagerðarinnar frá desember 2023 var gert í kjölfar ákvörðunar dómismálaráðuneytis og ríkislögreglustjóra um að veita Vegagerðinni umboð til umsjónar og ábyrgðar á einstaka atriðum sem tengdust byggingu varnargarða við Svartsengi. Í samkomulaginu, þar sem fjallað er um ábyrgð Vegagerðarinnar, segir orðrétt:

Vegagerðin tekur að sér að sjá um framkvæmdina í tengslum við byggingu varnargarða til varnar virkjunar HS Orku í Svartsengi í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. 1. gr. laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesi. Nær það einnig yfir aðrar nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna í samráði við almannavarnarsvið ríkislögreglustjóra í samræmi við 1. og 2. gr. sömu laga, sem og þær ákvarðanir sem eru teknar á grundvelli almannavarnalaga 82/2008. Vegagerðin skal greiða allan framkvæmdakostnað verksins. Vegagerðin skal sjá um alla samninga við verktaka og afgreiða reikninga vegna vinnu þeirra. Nær það til vinnu þeirra er koma að gerð varnargarðsins, sem og vinnu annarra aðila svo sem verkfræðistofa sem kunna að sjá um einstaka liði framkvæmdarinnar svo sem sjá um undirbúning og eftirlit.

Við undirritun samkomulagsins tók Vegagerðin við hlutverki verkkaupa ríkisins í samstarfi við ríkislögreglustjóra og eigendaeftirliti fyrir hönd embættisins. Í því fólst m.a. kostnaðareftirlit, þ.e. umsjón með samningum við verktaka um einingaverð, sem og yfirferð og samþykkt reikninga. Fulltrúar Verkís og Eflu í hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins sinntu þó daglegu eftirliti á verkstað og yfirferð magntalna (tímaskráninga). Frá desember 2023 báru Vegagerðin og hönnunar- og framkvæmdateymið ábyrgð á samhæfingu aðila sem komu að framkvæmdunum.

Ríkisendurskoðun telur það hafa verið skynsama ráðstöfun að ríkislögreglustjóri fól Vegagerðinni hlutverk verkkaupa ríkisins. Stofnunin, ólíkt ríkislögreglustjóra, býr yfir sérþekkingu á verklegum framkvæmdum, samningagerð vegna þeirra og fjárhagslegri umsjú framkvæmda af álíka stærðargráðu. Vegagerðin var því betur til þess fallin að gæta hagsmuna ríkissjóðs og stuðla að aukinni skilvirkni í framkvæmdaferlinu.

Samkvæmt samkomulaginu átti Vegagerðin að vera þátttakandi í innviðahópnum og koma þar að ákvarðanatöku varðandi fyrirkomulag framkvæmda. Þrátt fyrir það átti Vegagerðin ekki beina aðkomu að starfi hópsins eða fulltrúa þar. Engu að síður voru dæmi um að hönnunar- og framkvæmdateymið hefði samráð við Vegagerðina varðandi útfærslu varnargarðanna, þ.m.t. staðsetningu, legu, hæð og tæknilegar útfærslur.

Fleiri dæmi eru um að ekki hafi verið farið eftir þeirri ábyrgðar- og hlutverka-skiptingu sem kveðið var á um í samkomulagi ríkislögreglustjóra og Vegagerðarinnar. Stofnunin greiddi til að mynda hvorki allan framkvæmdakostnað verksins né sá um alla samninga við verkfræðistofur. Ríkislögreglustjóri ákvað í desember 2023 að reikningar Verkís vegna verkefnisstjórnar og hönnun varnargarða skyldu áfram greiddir af embættinu (sjá kafla 2.2).

Vegna umfangs og flækjustigs aðgerða við byggingu varnargarðanna skipaði Vegagerðin sérstakan starfsmann til að halda utan um samskipti og samhæfingu milli verktaka, viðbragðs-aðila, vaktstöðvar og svæðisstjóra Vegagerðarinnar. Með þessu vildi Vegagerðin að eigin sögn tryggja hnökralausa framvindu framkvæmda, bæta upplýsingaflæði og nauðsynleg viðbrögð við hættum. Vegagerðin telur að með þessu hafi tekist að lágmarka tafir í framkvæmdum og tryggja að allar aðgerðir væru samræmdar við öryggiskröfur sem gerðar eru til slíkra verkefna.



Vegagerðin hefur sinnt fjölmörgum verkefnum innan Grindavíkurbæjar síðan jarðhræringar hófust. Annars vegar hefur verið um að ræða lögbundin verkefni stofnunarinnar sem veghaldari vega sem liggja innan sveitarfélagsins. Hins vegar verkefni sem stofnunin hefur verið fengin til að sinna fyrir almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, Grindavíkurbæ og framkvæmdanefnd Grindavíkur (Grindavíkurnefnd). Umfangsmestu verkefni Vegagerðarinnar hafa verið vegna framkvæmda við varnargarða. Stofnunin telur að þeir hafi sannað gildi sitt sem vörn gegn hraunrennsli og vernd fyrir innviði.

Vegbúnaður Vegagerðarinnar var nýttur við endurheimt vega sem fóru undir hraun og aðra bráðabirgðavegi, sem var liður í því að tryggja aðgengi að framkvæmdasvæðinu og viðhalda nauðsynlegum samgönguleiðum. Vegagerðin vann að hönnun vega og slóða í kringum framkvæmdasvæðið með það að markmiði að aðlaga vegakerfið að legu varnargarða, tryggja flóttaleiðir og greiðar og öruggar samgöngur á framkvæmdatíma, m.a. fyrir framkvæmda- og viðbragðsaðila sem og almenna vegfarendur. Sérstök áhersla var lögð á endurheimt vega og slóða sem fóru undir hraun og aðlaga nýjar leiðir að breyttu landslagi. Aðgengi að efni og búnaði var þannig tryggt í samræmi við þarfir verkefna.

Hlutverk Vegagerðarinnar við framkvæmdirnar var í formi ráðgjafar, samhæfingar og umsýslu tengdri kostnaðareftirliti en stofnunin fór ekki með yfirumsjón með verklegum framkvæmdum. Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. samkomulagsins um að stofnunin tæki að sér að sjá um framkvæmdina í samvinnu við ríkislögreglustjóra var verkaskipting önnur.

Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins, þ.e. verkfræðistofunnar Verkís og Efla, hafði umsjón með verklegum framkvæmdum og hönnun varnargarðanna. Teymið fór þar með hraunhermun með eðlisfræðilega byggðu reiknilíkani. Þar þurfti m.a. að meta svokölluð „hönnunarhraun“, þ.e. stærð og eiginleika hrauns sem varnir voru hannaðar fyrir. Slíkt mat var stór þáttur í vinnu hönnunar- og framkvæmdateymisins. Teymið hélt á u.þ.b. tveggja vikna fresti samráðs- og upplýsingafundi með m.a. Vegagerðinni, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti. Að sögn teymisins hélt það einnig reglulega hönnunar- og upplýsingafundi með Vegagerðinni og fulltrúum Grindavíkurbæjar þar sem farið var yfir ákvarðanir teymisins. Um var að ræða einskona vinnufundi þar sem fundarmenn lögðu fram sínar áherslur varðandi framkvæmd verkefnisins.

Fulltrúar Verkís og Eflu í hönnunar- og framkvæmdateyminu telja að stigið hafi verið farsælt skref með aðkomu Vegagerðarinnar að verkefninu, m.a. vegna þekkingar stofnunarinnar og reynslu af stórfamkvæmdum og flóknum verksamningum. Þeir taka undir með Vegagerðinni um að samstarf verktaka, verkfræðistofa og stofnunarinnar hafi verið gott.

Ríkislögreglustjóri fór því ekki með framkvæmd aðgerða líkt og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 84/2023 kvað á um að öðru leyti en að embættið lagði fram tillögur að varnaraðgerðum til dómsmálaráðherra. Efni tillaganna, þ.e. mat á nauðsyn viðkomandi framkvæmda, tæknilegar lýsingar mannvirkja, fyrirhuguð staðsetning þeirra og kostnaðaráætlanir, var unnið af hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar lagði ríkislögreglustjóri í engum tilvikum sjálfstætt mat á þær upplýsingar eða bar þær undir óháðan aðila. Þá óskaði embættið aldrei eftir sundurliðun kostnaðaráætlana eða öðru niðurbroti upplýsinga um fyrirhugaðan kostnað.

Vegagerðin telur að sem verkkaupi ríkisins hefði stofnunin átt að hafa skýrt umboð til að leiða verklegar framkvæmdir. Slíkt hefði falið í sér að verkleg útfærsla, verkáætlanir, kostnaðaráætlanir og samningar við verktaka og ráðgjafa hefðu verið unnin í einni samþættri verkáætlun sem allir lykilaðilar hefðu aðgang að. Þá hefði að mati Vegagerðarinnar reynst auðveldara að forgangsraða verkefnum og meta samlegð við aðrar framkvæmdir, s.s. vegagerð, og draga úr tvíverknaði eða skörun ábyrgðar.

Skilgreina hefði þurft með skýrari og ítarlegri hætti en gert var í samkomulagi ríkislögreglustjóra og Vegagerðarinnar verkaskiptingu og ábyrgð einstakra aðila við uppbyggingu varnargarðanna. Óumdeilt er að ríkislögreglustjóri og aðrir sem komu að framkvæmdunum voru undir mikilli tímapressu við undirritun samkomulagsins og ákvörðun verkaskiptingar í árslok 2023. Þegar ákvæði um nauðsynlegar framkvæmdir í lögum nr. 84/2023 féllu úr gildi 1. janúar 2026, rúmum tveimur árum eftir að kvikusöfnunar varð fyrst vart á Svartsengissvæðinu, hafði embætti ríkislögreglustjóra aftur á móti fengið nægan tíma til að skilgreina með skýrum hætti verkaskiptingu og ábyrgð einstakra aðila.

Dómsmálaráðuneyti hefur tilkynnt að til standi að skoða hvort hefja eigi undirbúning að almennri löggjöf um fyrirbyggjandi ráðstafanir til verndar mikilvægum innviðum þegar vá steðjar að og líklegt er talið að fleiri eldstöðvakerfi á Reykjanesskaga geti bætt á sér á næstu árum og áratugum. Ríkisendurskoðun leggur því áherslu á að liggja þurfi fyrir með skýrum hætti fyrir hver fer með framkvæmd aðgerða, að leiða saman ólíka aðila og samræma aðgerðir við stórar verklegar framkvæmdir líkt og uppbyggingu varnargarða.

1.2.1 Ríkislögreglustjóri vill breytingar á aðkomu embættisins

Ríkislögreglustjóri kaus að svara ekki spurningum Ríkisendurskoðunar um það hvort embættið telji að ábyrgðar- og hlutverkaskipting við byggingu varnargarðanna hafi verið skýr. Spurt hvernig bæta megi samhæfingu og samstarf aðila sem fara með framkvæmdir við varnargarða svaraði embættið að gera þurfi breytingar á hlutverki almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Í almannavarnaástandi eigi það fyrst og fremst að vera á sviði samræmingar og samhæfingar en einnig að greiða fyrir ákvarðanatöku í verkefnum sem krefjast tafarlausra viðbragða. Grundvallarpáttur þeirrar vinnu sé að afla greinargóðra upplýsinga frá viðeigandi hagaðilum og miðla þeim áfram til viðeigandi stjórnvalda.

Í svörum ríkislögreglustjóra benti embættið á að starfsmenn þess búa ekki yfir nauðsynlegri sérfræðipækkingu er varða umfangsmiklar verklegar framkvæmdir á borð við varnargarða. Eðlilegra sé því að aðilar sem hafi þekkingu og reynslu af stórum framkvæmdum sem krefjast hönnunar, verkstjórnunar og flókins undirbúnings fari með slík verkefni. Í svari embættisins segir:

Eins hefur þetta skapað mikið álag á fjármálastjórn hjá embættinu því gríðarlegar fjárhæðir hafa runnið í gegnum fjárlagaviðföng embættisins. Þá vaknar sú spurning um nauðsynlega sérfræðipækkingu og hvort það sé eðlilegt að almannavarnadeild hafi forgöngu um kaup á slíkri þjónustu og fjármálalega umsýslu stórra framkvæmda.

Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ríkislögreglustjóri hafi ekki haft nauðsynlega þekkingu og burði til að fara með jafn umfangsmiklar og flóknar verklegar framkvæmdir og lög nr. 84/2023 kváðu á um. Gögn málsins gefa til kynna að verkefnið hafi af ýmsum ástæðum reynst embætti ríkislögreglustjóra ofviða.

2 Varnargarðar við Svartsengi og Grindavík

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Náttúruhamfaratrygging Íslands áttu árið 2021 frumkvæði að stofnun vinnuhóps um varnir mikilvægra innviða á Reykjaneskaga, hins svonefnda innviðahóps, sem kallaður var reglulega saman. Hópurinn sinnti ráðgjafarhlutverki vegna varna á svæðinu. Frá árinu 2021 til 2025 var hópurinn samansettur af fulltrúum verkfræðistofanna Verkís og Eflu, Háskóla Íslands og Veðurstofu Íslands. Fulltrúar almannavarnadeildar sátu sömuleiðis suma fundi hópsins. Verkís hafði í umboði deildarinnar umsjón með skipulagi funda, fundarstjórn, ritun fundargerða og hélt utan um vinnugögn hópsins og hönnunar- og framkvæmdateymisins.

Almannavarnadeild fól innviðahópnum að vinna greiningu á innviðum og leggja fram tillögur að varnaraðgerðum vegna hraunrennslis. Í minnisblaði hópsins til almannavarnadeildar í árslok 2021 var gerð grein fyrir innviðum sem mögulega stæði ógn af eldgosum, annars vegar í Grindavík og nágrenni og hins vegar sveitarfélaginu Vogum og nágrenni. Þar væri að finna mikilvæga innviði samgangna, raforku, hitaveitu, vatnsveitu og fjarskipta, sem og mikilvæga atvinnustarfsemi. Auk þess væru á svæðunum m.a. ýmsar fornminjar.

Í áfangaskýrslu innviðahópsins frá maí 2022, *Varnir mikilvægra innviða á Reykjanesi vegna hraunflæðis*, voru dregnar saman tillögur að mótvægisáðgerðum sem hópurinn hafði skilað til almannavarnadeildar á tímabilinu frá mars 2021 til maí 2022. Skýrslan byggði m.a. á 32 minnisblöðum sem langflest voru unnin af verkfræðistofunni Verkís meðan á eldgosinu í Geldingadölum stóð.

Meginniðurstaða hópsins var sú að miðað við forsendur sem gefnar voru við hermun hraunflæðis gæti verið unnt að verja mikilvæga innviði á svæðinu með varnargörðum og öðrum vörnum í einhvern tíma. Í flestum tilvikum væri ekki hægt að koma upp neyðarvörnum eftir að eldgos hæfist heldur þyrfti að byggja varnargarða og koma upp staðbundnum vörnum áður en kvika næði upp á yfirborðið. Áætlaður kostnaður varnargarða var ekki tekinn til sérstakrar skoðunar í áfangaskýrslunni þar sem aðaláhersla hópsins var að draga fram mögulegar varnir og útfærslur, kosti þeirra og galla. Einnig vegna óvissu sem uppi var um þróun jarðhræringa.

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra óskaði eftir þátttöku verkfræðistofanna Verkís og Eflu í innviðahópnum, m.a. vegna reynslu þeirra af stórframkvæmdum. Í svari almannavarnadeildar til Ríkisendurskoðunar segir:

Mikilvægt var talið á þessum tíma að bregðast skjótt við og setja saman hóp sérfræðinga sem á sama tíma gætu unnið að sviðsmyndagerð varðandi eldgos og hraunflæði og jafnframt mótvægisáðgerðum sem myndu tryggja líf og heilsu fólks, mikilvæga innviði og aðrar eignir. Samsetning innviðahópsins ber þess merki en í hann völdust vísindamenn og verkfræðingar. Í ljósi þessa mats að nýtt jarðhræringaskeið væri að hefjast og fjölmargir innviðir á Reykjanesinu sem mögulega þyrfti að verja með einhverjum ráðum var þessum hópi ekki sett nein tímamörk í upphafi. Þekking og fyrri reynsla Verkís og Eflu á stórum verkefnum á sviði almannavarna réði mestu um skipan fulltrúa þeirra fyrirtækja í innviðahópinn.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að fulltrúar Háskóla Íslands og Veðurstofu Íslands í innviðahópnum sátu ekki í hönnunar- og framkvæmdateymi hans. Á fundum með þeim kom fram að dæmi væru um að þeir hafi ekki séð tillögur teymisins til ríkislögreglustjóra um varnargarða fyrir en eftir að ákvörðun dómsmálaráðherra lá fyrir og/eða framkvæmdir voru hafnar.

Innviðahópurinn var ekki skipaður með formlegum hætti í þeim skilningi að ekki liggur fyrir erindisbréf til grundvallar störfum hans. Embætti ríkislögreglustjóra skilgreindi aldrei formlegt hlutverk eða markmið hópsins gagnvart stjórnvöldum. Sama á við um hlutverk einstakra aðila í hópnum. Embættið setti engin tímamörk um starfsemi hans og engir samningar liggja fyrir við umrædd fyrirtæki um aðkomu þeirra að framkvæmdum, s.s. einingaverð vegna vinnu þeirra. Embættið leitaði ekki til annarra verkfræðistofa við undirbúning að stofnun hópsins og þá voru verkefni sem fyrirtækjunum tveimur var falið árið 2021, og stóðu sum enn yfir í ársbyrjun 2026, ekki boðin út. Ríkislögreglustjóri gerði enn fremur engar ráðstafanir til að afstýra mögulegum hagsmunaárekstrum sem upp gátu komið í ljósi þess að sama fyrirtækið og sá um hönnun og undirbúning að gerð varnargarðanna hafði einnig umsjón með framkvæmdunum.

Hinn 16. október 2025 sendi embætti ríkislögreglustjóra erindi til stýrihóps í málefnum Grindavíkur í forsætisráðuneytinu þar sem lagt var til að innviðaráðuneyti skipi starfshóp fulltrúa frá Veðurstofu Íslands, Háskóla Íslands, almannavarnadeild, dómsmálaráðuneyti, innviðaráðuneyti og umhverfis-, orku- og lofslagsráðuneyti. Hópurinn ynni greiningu á innviðum sem veita íbúum og atvinnulífi á öllum Reykjanesskaga mikilvæga þjónustu. Markmið þeirrar greiningar yrði að skilgreina forgangsröðun m.t.t. fjárveitinga til verkefna sem yrðu unnin í kjölfar útboða. Embætti ríkislögreglustjóra lagði með þessu til að innviðahópurinn yrði lagður niður.

Ríkisendurskoðun tekur undir með þeim fjölmörgu viðmælendum embættisins við úttektarvinnu þessa sem telja að varnargarðarnir hafi til þessa sannað gildi sitt sem vörn gegn hraunrennsli. Verkfræðingar, verktakar, Vegagerðin og aðrir sem komu að hönnun eða verklegum framkvæmdum unnu þrekkvirki við oft krefjandi aðstæður.

2.1 Framkvæmdir á grundvelli laga nr. 84/2023

Þegar frumvarp til laga nr. 84/2023 um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga var lagt fram á Alþingi í nóvember 2023 var það mat sérfræðinga innviðahópsins að yfirstandandi jarðhræringar gæfu vísbendingar um að gos gæti komið upp með tilheyrandi hraunflæði nærri mikilvægum innviðum. Vinna við varnargarð til verndar orkuverinu í Svartsengi hófst daginn eftir að lögin voru samþykkt á Alþingi. Frá þeim tíma hefur verið unnið að frekari uppbyggingu varnargarða fyrir og samhliða þeim eldsumbrotum sem síðan hafa orðið. Þeir voru hækkaðir eftir atvikum og aðrir byggðir til varnar næstu atburðum.

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga nr. 84/2023 skyldi tillaga ríkislögreglustjóra til ráðherra um nauðsynlegar framkvæmdir að lágmarki fela í sér mat á nauðsyn viðkomandi framkvæmda, m.a.

með tilliti til þeirra hagsmuna sem til stóð að verja ásamt tæknilegri lýsingu mannvirkjanna, fyrirhugaðri staðsetningu þeirra og kostnaðaráætlun að því marki sem hún lá fyrir. Með tillögunum fylgdu minnisblöð frá hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins sem innihéldu tæknilegar lýsingar mannvirkjanna, fyrirhugaða staðsetningu, og í öllum tilfellum nema einu kostnaðaráætlanir.



13

minnisblöð

11

tillögur
að varnargörðum

Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins skilaði 13 minnisblöðum til ríkislögreglustjóra um gerð varnargarða við Svartsengi og Grindavík og einni tillögu í tölvupósti um hækkun varnargarðs í neyðarviðbragði. Í minnisblöðunum voru lagðar fram tillögur að nýjum görðum eða hækkun/lengingu garða. Fyrsta tillaga hópsins er dagsett 9. nóvember 2023 og tók til fyrsta hluta varnargarðs við Svartsengi. Nýjasta minnisblaðið er dagsett 6. maí 2025 og varðar viðbætur við varnargarða norðan Grindavíkur.

Embætti ríkislögreglustjóra sendi dómismálaráðherra 11 tillögur að varnaraðgerðum og tók ráðherra jafnmargar ákvarðanir um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almanna-varna. Tillögur ríkislögreglustjóra byggðu alfarið á tillögum hönnunar- og framkvæmdateymis innviðahópsins.

Ríkislögreglustjóri bar aldrei undir óháðan aðila tillögur hönnunar- og framkvæmdateymisins um nauðsynlegar framkvæmdir, tæknilega útfærslu mannvirkja, fyrirhugaða staðsetningu þeirra eða kostnaðaráætlanir. Skiljanlegt er að við úrvinnslu flókinna og krefjandi verkefna í upphafi jarðhræringanna í nóvember 2023 hafi ríkislögreglustjóra ekki gefist nægur tími til að rýna niðurstöður hönnunar- og framkvæmdateymisins. Embættið hefði aftur á móti átt að tryggja sér óháða ráðgjöf síðar í ferlinu svo að tryggja mætti að hagsmuna ríkissjóðs væri gætt. Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við að vinnulag ríkislögreglustjóra í þessum efnum hafi ekki tekið breytingum þar til ákvæði um nauðsynlegar framkvæmdir í lögum nr. 84/2023 féllu úr gildi 1. janúar 2026.

Í kostnaðaráætlunum hönnunar- og framkvæmdateymisins var gerð grein fyrir áætluðum heildarkostnaði þess áfanga sem var til umfjöllunar hverju sinni. Enga frekari sundurliðun kostnaðar var að finna í minnisblöðum teymisins, tillögum ríkislögreglustjóra eða ákvörðunum ráðherra. Í svari Verkís kom fram að kostnaðaráætlanir fyrirtækisins hafi verið rýndar af Eflu og að því hafi verið um sameiginlegt álit fyrirtækjanna tveggja að ræða.

Embætti ríkislögreglustjóra og dómismálaráðuneyti óskuðu aldrei eftir sundurliðun kostnaðaráætlana eða frekari kostnaðargreiningum. Í tveimur tillögum ríkislögreglustjóra til dómismálaráðherra af 11 misritaði embættið tölur um heildarkostnað framkvæmda sem finna mátti í tveimur minnisblöðum hönnunar- og framkvæmdateymisins. Í báðum tilfellum leiðrétti dómismálaráðuneyti fjárhæðirnar í ákvörðun ráðherra.

Áður en Vegagerðin tók við hlutverki verkkaupa fyrir hönd ríkisins hafði verkfræðistofan Verkís stýrt vali á sex verktökum fyrir hönd almannavarnardeildar þann 10. nóvember 2023. Á fundi Ríkisendurskoðunar með Vegagerðinni kom fram að stofnunin hafi í desember 2023 samið við verktakana til að ná fram lækkun fyrirbyggjandi taxta og þ.a.l. hagstæðari samningum fyrir ríkið. Taka ber fram að á þeim tímapunkti höfðu engir reikningar verktaka verið samþykktir eða greiddir.

Áætlanir hönnunar- og framkvæmdateymisins hverju sinni byggðu á einingaverði á rúmmetra út frá hönnun hvers áfanga varnargarðanna. Við þá magnútreikninga studdist teymið við tölvulíkön af görðunum og gerði magntöku í þeim milli landlíkana. Teymið hélt utan um kostnað verktaka á framkvæmdatíma og braut hann niður á viðkomandi verkhluta eins og frekast var unnt. Með þessu var sífellt endurmat á þeim áætlunum sem næstu áfangar byggðu á. Kostnaðaráætlanir voru unnar út frá reynslutölum fyrir svipaðar framkvæmdir. Þó með þeim fyrirvara að um væri að ræða framkvæmd sem ekki átti sér hliðstæðu.

Samkvæmt hönnunar- og framkvæmdateyminu innihéldu fyrstu kostnaðaráætlanir þess varfærið kostnaðarmat þar sem óvíst var hve miklu efni mátti ýta upp í garðana af eldra hrauni á staðnum í stað þess að keyra efnið úr nærliggjandi námum. Þá var reynt að leggja mat á hlutfall af aðkeyrðu efni á móti efni sem væri ýtt upp. Þegar leið á framkvæmdirnar kom í ljós að með stórum jarðýtum mátti ýta hlutfallslega meira magni í garðana en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Þannig lækkaði einingaverð á rúmmetra eftir því sem leið á verkefnið og stóð það í árslok 2025 í um 4.000 kr./m³ að meðaltali.

Framkvæmdir við varnargarðana voru að stærstum hluta í höndum Ístaks hf., Íslenskra aðalverktaka hf., Suðuverks hf. og Ellerts Skúlasonar ehf. Samningar við verktaka byggðu á einingaverði fyrir jarðvinnu, efnisflutninga og tengda verkþætti. Reynsla og verklag Vegagerðarinnar úr öðrum stórum jarðvinnuverkefnum ríkisins reyndist að hennar sögn vel við samningagerðina.

Að sögn Vegagerðarinnar lagði stofnunin það til í nóvember 2023 að samið yrði um einingaverð á magntölur í verkinu. Því var hafnað af hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins á þeim forsendum að slíkt yrði of flókið í framkvæmd. Á fundi Ríkisendurskoðunar með teyminu í nóvember 2025 gerðu fulltrúar Verkís og Eflu grein fyrir afstöðu þeirra um að ómögulegt hefði verið að gera svonefnda fastverðssamninga. Samningar hafi þurft að vera á tímargjöldum því verktakar hafi m.a. þurft að vera reiðubúnir á öllum tímum sólarhringsins.

Ríkisendurskoðun beindi þeirri spurningu til almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra hvernig staðið var að vali á verktökum í nóvember 2023. Í svarinu kom fram að embættið hefði ekki gefið hönnunar- og framkvæmdateyminu fyrirmæli um hvernig valinu skyldi háttað og ekki lagt fram nein kostnaðarviðmið:

Rétt er að minna á þær sérstöku aðstæður og kröfur sem voru í upphafi og réttilega má segja að hafi verið allan tímann. Tímapressan var slík undir mikilli óvissu um yfirvofandi jarðhræringar að innviðahópin varð að skipa með stuttum fyrirvara og

mikilvægt var að vinna við varnir mikilvægra innviða hæfist sem fyrst. Samstarf við Vegagerðina jókst síðan mikið þegar á leið í þessari vinnu. [...] Ítrekuð er sú staðreynd að við þessar aðstæður þurfti að bregðast skjótt við yfirvofandi vá og lýst hafði verið yfir almannavarnaástandi. Verkis hefur áunnið sér traust þegar kemur að stórum framkvæmdum í almannavarnaástandi og mikilvægt að horfa til þess þegar lítill eða enginn tími gefst til að kanna markaðinn.

Vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi voru í nóvember 2023 var dómsmálaráðherra heimilt samkvæmt lögum að taka ákvörðun um og hefja tilgreindar framkvæmdir án þess að fylgja hefðbundinni málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 og öðrum lögum sem annars gætu gilt um slíkar framkvæmdir. Samkvæmt 3. gr. laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga skyldi ráðherra þó veita landeigendum, sveitarfélagi þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, ráðherrum sem fara með skipulagsmál, náttúruvernd og ríkisfjármál, auk tilgreindra lykilstofnana á þessu sviði tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

Við úttekt þessa leitaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá bæði Umhverfis- og orkustofnun (áður Umhverfisstofnun) og Minjastofnun Íslands um hvort samráð hefði verið haft við þær vegna framkvæmda við varnargarða. Samkvæmt svörum þeirra bárust þeim umsagnarbeiðnir og fengu þær tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Vinna við varnargarða



Umhverfis- og orkustofnun hefur þó bent á að ýmsar framkvæmdir sem ráðist var í til að verja innviði á svæðinu, s.s. vegagerð og lagning veitulagna, geti ekki talist falla undir skilgreiningu laga nr. 84/2023 um nauðsynlegar framkvæmdir.

2.1.1 Ákvörðun um hækkun án aðkomu dómsmálaráðherra

Þann 22. nóvember 2024 barst almannavarnadeild ríkislögreglustjóra tölvupóstur frá hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins þar sem greint var frá töluverðri hækkun á hraunyfirborði utan við varnargarð L3 (sjá nánar kafla 3.9). Þar kom fram að hraun væri að hluta til komið í svipaða hæð og efri brún varnargarðsins. Talið var mikilvægt að hefja þegar hækkun. Samkvæmt teyminu var um var að ræða 500–800 m kafla og hækkun um 3–4 m.

Hönnunar- og framkvæmdateymið óskaði eftir heimild ríkislögreglustjóra til að hefja framkvæmdir. Heimildin fékkst nánast samstundis og gat ríkislögreglustjóri þess í svari sínu að hún væri veitt á grundvelli þess að um neyðaraðgerð væri að ræða. Embættið óskaði eftir að frekari upplýsingar um framkvæmdina, kostnað og framkvæmdartíma yrðu veittar þegar þær lægju fyrir og bað um að því yrði haldið upplýstu um framvinduna. Í svari dómsmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar segir að ráðuneytisstjóri þess hafi upplýst ráðherra um ákvörðunina sama dag, 22. nóvember 2024.

Degi síðar svaraði hönnunar- og framkvæmdateymið að miðað við frumhönnun væri um að ræða 4 m hækkun á varnargarði L3, um 70–80.000 m³, og að kostnaður yrði á bilinu 280–350 m.kr. Framkvæmdatími væri áætlaður 6–12 dagar.

Í svari almannavarnadeildar til Ríkisendurskoðunar kom fram að neyðarheimild hafi verið veitt á grunni heimildar sem dómsmálaráðherra hafði skv. lögum nr. 84/2023. Hún hefði vikið gildandi regluverki til hliðar. Þar vísar embættið í 3. mgr. 5. gr. laganna sem segir að ákvæði ýmissa laga, s.s. stjórnarsýslulaga og skipulagslaga, gildi ekki um undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna, sbr. 2. gr. laga nr. 84/2023.

Ríkisendurskoðun gerir alvarlegar athugasemdir við þá afstöðu ríkislögreglustjóra að 3. mgr. 5. gr. laga nr. 84/2023 hafi veitt embættinu neyðarheimild til ákvörðunar um nauðsynlegar framkvæmdir án atbeina dómsmálaráðherra. Í svörum dómsmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar segir að ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli almenns neyðarréttar. Stjórnvöld hafi slíka heimild til að bregðast við og varna yfirvofandi tjóni. Það geti t.a.m. reynt á slíkt meðan á atburði stendur vegna jarðhræringa ef fyrirsjáanlegt er að eldgos muni valda tjóni á virkni varnargarða. Ríkislögreglustjóri hafi á grundvelli þeirra sjónarmiða tekið ákvörðun um að ráðast í hækkunina en ekki á grundvelli ákvæða laga nr. 84/2023.

2.2 Eftirlit með framkvæmdum


Eftirlit með framkvæmdum við varnargarðana, eftir undirritun samnings Vegagerðarinnar og ríkislögreglustjóra, var á þann veg að Vegagerðin fór líkt og áður segir með umsjón og ábyrgð verkkaupa ríkisins. Um var að ræða faglegt tæknilegt eftirlit og samningsbundið eftirlit með kostnaði og framvindu samkvæmt samkomulaginu. Við upphaf framkvæmdanna fól það í sér

reglulega verkfundi með verktökum og verkfræðistofum, yfirferð tímaskýrslna og magntalna, samanburð við samþykkt verk- og kostnaðaráætlun og staðfestingu á reikningum áður en þeir voru greiddir.

Hönnunar- og framkvæmdateymið tók síðar við þessu hlutverki en það fór yfir allar tímaskýrslur og framvindureikninga frá verktökum frá upphafi verksins. Teymið sinnti daglegu eftirliti á verkstað samkvæmt samningum í umboði Vegagerðarinnar. Verktakar skráðu vinnudagbækur, magn og framvindu sem teymið fékk síðan til yfirferðar og staðfestingar. Þessar upplýsingar voru að sögn Vegagerðarinnar yfirfarnar af verkefnisstjórum stofnunarinnar sem báru ábyrgð á að uppfærðir uppdættir, magnskrár og kostnaðaráætlanir lægju fyrir og að kostnaður væri færður í verkbókhald.

Bókaður heildarkostnaður fjárlagaviðfangsins 10.211.648 Varnargarðar vegna eftirlits og umsjónar með framkvæmdunum árin 2023, 2024 og fram til 31. maí 2025 nam um 539 m.kr. Þar af var kostnaður fyrir árið 2024 um 404 m.kr. Um var að ræða greiðslur til verkfræðistofanna Eflu og Verkís og kostnað sem féll til hjá Vegagerðinni. Greiðslur til Eflu á tímabilinu öllu námu um 256 m.kr. og greiðslur til Verkís um 196 m.kr. (sjá töflu 2.1). Við það má bæta að greiðslur ríkislögglustjóra vegna vinnu Verkís á sama tímabili námu 241,5 m.kr. (sjá nánar kafla 2.2).

Tafla 2.1 Kostnaður fjárlagaviðfangsins Varnargarðar vegna eftirlits og umsjónar*

	2023	2024	2025	Samtals
Efla hf.		214.266.918	41.547.746	255.814.664
Verkís hf.	39.493.568	130.173.020	26.698.737	196.365.325
Vegagerðin rekstur	8.385.040	59.204.131	19.420.834	87.010.005
Samtals	47.878.608	403.644.069	87.667.317	539.189.994

Heimild: Vegagerðin
*Til og með 31. maí 2025

2.2.1 Fjárhagslegt eftirlit og greiðsluheimildir

Vegna umfangs framkvæmdanna reyndist nauðsynlegt að halda utan um fjárreiður og uppgjör með markvissum hætti. Vegagerðin sinnti fjárhagslegu eftirliti vegna fjárlagaviðfangsins Varnargarðar og samskiptum við Stjórnarráðið um fjármögnun og greiðsluheimildir. Stofnunin lagði áherslu á samvinnu við innviðaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti þar sem tryggja þurfti að framlag úr ríkissjóði, fjármálastýring verkefnisins og greiðsluheimildir frá Fjársýslu ríkisins væru í samræmi við framvindu verkefnisins og ákvarðanir stjórnvalda hverju sinni. Af samskiptum Vegagerðarinnar og innviðaráðuneytis að dæma er ljóst að ráðuneytið var upplýst með reglubundnum hætti um framvindu verkefnisins og þróun kostnaðar.

Að sögn Vegagerðarinnar fól fjárhagslegt eftirlit og tilheyrandi samskipti við Stjórnarráðið í sér stöðuga eftirfylgni með kostnaði, útgjöldum og fjárstreymi. Í svari Vegagerðarinnar til Ríkisendurskoðunar segir:

Með markvissu fjárhagslegu eftirliti og reglulegu mati á stöðu fjármála hefur verið tryggt að framkvæmdin haldist innan ramma fjárveitinga og að allar ákvarðanir sem tengjast fjárstýringu séu teknar á grunni uppfærðra upplýsinga um stöðu verkefnisins og fjármögnunarpörf þess.

Samkvæmt samkomulagi ríkislögreglustjóra og Vegagerðarinnar bar stofnuninni að greiða og bókfæra allan framkvæmdakostnað verksins og halda utan um kostnað í verkbókhaldi sínu. Stofnunin skyldi sjá um alla samninga við verktaka og afgreiða reikninga vegna vinnu þeirra. Náði það til vinnu verktaka sem komu að gerð varnargarða, sem og vinnu annarra aðila, s.s. verkfræðistofa sem kunnu að sjá um einstaka liði framkvæmdarinnar eins og undirbúning, hönnun og eftirlit. Allir reikningar verktaka skyldu stílaðir á Vegagerðina sem greiddi samkvæmt nánara samkomulagi í verk- og þjónustusamningum.

Ríkislögreglustjóri átti samkvæmt samkomulaginu að endurgreiða Vegagerðinni útlagðan framkvæmdakostnað eftir kostnaðarframvindu og vinnu samkvæmt tímaskýrslu. Eftirstöðvar skyldu gerðar upp við lok framkvæmda. Eftir að samkomulagið var undirritað var fallið frá áður nefndu fyrirkomulagi um endurgreiðslu og ákveðið að þess í stað yrði stofnað sérstakt fjárlagaviðfang (648) undir stofnananúmeri Vegagerðarinnar (10.211) sem fékk fjárheimildir frá ríkissjóði.

Kostnaður sem bókast á fjárlagaviðfangið 10.211.648 Varnargarðar er vegna uppbyggingar varnargarða við Svartsengi og Grindavík og vegagerðar þeirra vegna auk þess sem kemur til kostnaður vegna lagna og lína. Þar var um að ræða varnir veitulagna, m.a. hitaveitur, vatnsveitur, rafmagnslínur, möstur og fjarskiptalagnir. Það er mat Vegagerðarinnar að viðbótarkostnaður vegna vegagerðar við Grindavík og Svartsengi muni nema um 2 ma. kr. Burðarlag þar sé ónýtt eða mikið skemmt á löngum köflum, m.a. vegna aksturs stórtækra vinnuvéla á vegunum.

Viðfangið fékk fjárveitingu í lok árs 2023 að fjárhæð 2,7 ma. kr. og nam raunkostnaður nóvember og desember sama ár 1,8 ma. kr. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni hafði stofnunin í maí 2024 lagt út 2,4 ma. kr. umfram veittar fjárheimildir, þótt heimildir til aðgerða lægju fyrir samkvæmt ákvörðunum dómsmálaráðherra um uppbyggingu varnargarða. Ráðherra hafði þá tekið fimm ákvarðanir um nauðsynlegar framkvæmdir á grundvelli 2. gr. laga nr. 84/2023, en ekki lágu fyrir fjárheimildir vegna þeirra allra í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orra. Fjárslá ríkisins gerði athugasemdir við stöðu greiðsluheimilda Vegagerðarinnar og neitaði að millifæra á stofnunina nema heimildir lægju fyrir. Fyrirséð var að Vegagerðin myndi lenda í lausafjárskorti.

Í september 2024 nam kostnaður vegna bygginga varnargarða frá janúar til ágústloka um 6,4 ma. kr. Fjárlagaviðfangið 10.211.648 Varnargarðar hafði þá fengið 4,5 ma. kr. heimild í fjórðu fjárukalögum 2024, en þeim hafði um miðjan september ekki verið dreift til viðfangsins í heimildakerfi fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins. Vegagerðinni var síðar veitt 4,5 ma. kr.

fjárheimild á fjárlagaviðfangið. Stofnunin hafði þá óskað eftir heimild að fjárhæð um 8,2 ma. kr. fyrir áföllnum kostnaði og vegna áætlaðs kostnaðar síðustu fjóra mánuði ársins. Í svari Vegagerðarinnar til Ríkisendurskoðunar segir:

Þetta tímabundna heimildaleysi kom á óheppilegum tíma þar sem ekki hafði verið gengið frá samningum um uppsafnaðan halla á þjónustulið vegna vetrarþjónustu, né heldur halla á framkvæmdalið vegna viðhaldsframkvæmda á Covid-árum. Afleiðingin var sú að Vegagerðina skorti tímabundið greiðsluheimildir til að standa skil á reikningum og uppfylla samningsskuldbindingar sínar. Samningar náðust síðar og voru veittar greiðsluheimildir fyrir halla framkvæmdar- og þjónustuliða.

Í ágúst 2025 lágu ekki fyrir fjárheimildir vegna varnargarða fyrir árið 2025 í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Af þeirri ástæðu hafði Vegagerðin þurft að fjármagna kostnað vegna þeirra með heimildum annarra fjárlagaviðfanga stofnunarinnar. Að sögn Vegagerðarinnar hafði það leitt til þess að halli á 10.211.648 Varnargarðar nam um 1,5 ma. kr. í lok maí 2025. Í árslok 2025 var rúmlega 50 m.kr. halli gagnvart ríkissjóði (sjá töflu 2.2).

Tafla 2.2 Bókfærður kostnaður og fjárheimildir fjárlagaviðfangsins Varnargarðar

Ár.	Bókfærður kostnaður í m.kr	Fjárheimild í m.kr
2023	1.812	2.700
2024	7.933	8.000
2025	1.628	622
Samtals	11.373	11.322

Heimild: Vegagerðin

Vegagerðin telur að fjárheimildir og/eða greiðsluheimildir í fjárhagskerfi ríkisins hefðu þurft að berast stofnuninni þegar aðgerðir samkvæmt lögum nr. 84/2023 voru samþykktar með heimild dómsmálaráðherra. Reynslan sýni að þegar lagalegar heimildir til aðgerða liggja fyrir en fjárheimildir berast ekki jafnóðum skapist veruleg hætta á tímabundnum greiðslutöfum og hallarekstri einstakra fjárlagaliða. Nefndi Vegagerðin sem dæmi að hægt væri að koma á fót sérstöku fjárlagaviðfangi í umsjón dómsmálaráðuneytis eða almannavarna sem tæki við öllum kostnaði vegna slíkra aðgerða, óháð því hvaða stofnun annaðist framkvæmdina.

Komi til frekari uppbyggingar varnargarða eða sambærilegra verkefna þarf fjármála- og efnahagsráðuneyti að tryggja fjármögnun framkvæmda um leið og heimild til aðgerða liggur fyrir. Fjármögnun varna gegn náttúruvá þarf að leysa með heildstæðri áætlun og skýrum fjárlagaviðföngum svo að slík verkefni standi ekki ítrekaði frammi fyrir skorti á fjárheimildum þegar vá er yfirvofandi.

2.3 Heildarkostnaður varnargarðanna

Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins hefur í samstarfi við Vegagerðina haldið utan um heildarkostnað varnargarðanna við Svartsengi og Grindavík fyrir almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Þar er annars vegar um að ræða kostnað sem bókfærður hefur verið á fjárlagaviðfangið 10.211.648 Varnargarðar og hins vegar annan kostnað sem fallið hefur til vegna varnargarðanna hjá almannavarnadeild.

Áhrif jarðhræringanna á Reykjanesskaga á opinber fjármál hafa verið umtalsverð enda hafa stjórnvöld ráðist í margvíslegar aðgerðir til að styðja við íbúa og fyrirtæki Grindavíkurbæjar. Útgjaldaheimildir í fjárlögum og fjárukalögum eru ákveðnar af Alþingi en fjármála- og efnahagsráðherra tekur ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr almennum varasjóði.

Samkvæmt upplýsingum frá hönnunar- og framkvæmdateyminu nam áætlaður heildarkostnaður varnargarðanna um 12 ma. kr. í árslok 2025. Þar af var kostnaður vegna varnargarða við Svartsengi 6,9 ma. kr. (58%). Heildarkostnaður fjárlagaviðfangsins 10.211.648 Varnargarðar frá nóvember 2023 til ársloka 2025 nam eins og áður segir 11,4 ma. kr. Tafla 2.3 sýnir lista yfir tillögur teymisins til ríkislögreglustjóra, heimildir sem dómsmálaráðherra samþykkti til aðgerða og áætlaðan heildarkostnað í árslok 2025.

Næsthæsta heimild dómsmálaráðherra var veitt vegna tillögu hönnunar- og framkvæmdateymisins í nóvember 2023 um gerð fyrsta hluta varnargarðs við Svartsengi (L1-L6), á bilinu 3–3,7 ma. kr. Hæsta heimildin var veitt í desember sama ár vegna fyrsta hluta varnargarðs við Grindavík (6–6,5 ma. kr.). Heimildir varðandi tillögu teymisins um hækkun á varnargörðum við Svartsengi (L2, L3 og L4) í desember 2024 námu á bilinu 1–1,25 ma. kr. Heimildir vegna annarra breytinga á varnargörðum námu töluvert lægri fjárhæðum.

Tafla 2.3 Yfirlit um áætlaðan kostnað varnargarðanna og heimildir dómsmálaráðuneytis

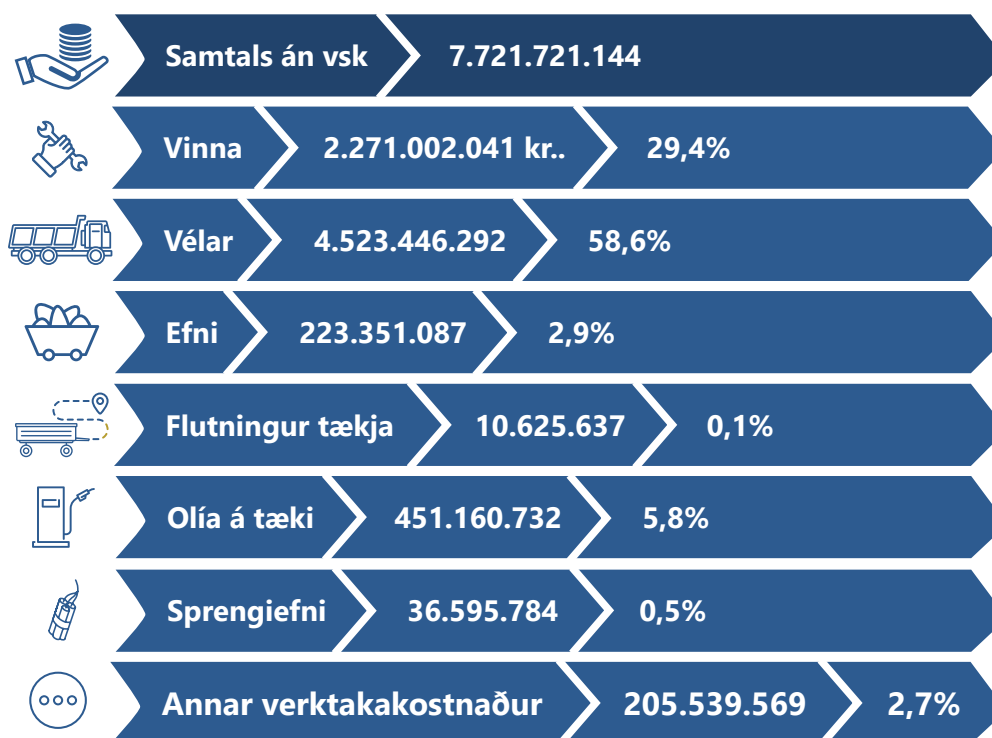
Nr	Dags. tillögu innviðahóps	Efni	Stakar heimildir til aðgerða	
			frá	til
1	9.11.2023	Fyrsti hluti varnargarðs við Svartsengi L1 til L6	3.000.000.000	3.700.000.000
2	13.12.2023	Fyrsti hluti varnargarðs við Grindavík L7 og L8 - áætlun m.v. alla 7 km	6.000.000.000	6.500.000.000
3	10.1.2024	Tillaga um áfangaskiptingu - hækkun L7 og L8 ásamt L12		
4	22.1.2024	Tillaga um áfangaskiptingu - frekari hækkun á L7 og aðlögun við L12		
5	15.2.2024	Tillögur um áherslu á L9 og L10 við Nesveg og L13 að austan, ásamt nýjum garði L15 við fjarskiptastöð - áætlun uppfærð m.t.t. reynslutalna	-1.000.000.000	-1.000.000.000
6	30.4.2024	Tillögur um viðbótagarð L12b og tenging við L13 ásamt gerð rennu	250.000.000	350.000.000
7	10.6.2024	Tillögur um hækkun á L1 við Svartsengi vegna mögulegs yfirflæðis	250.000.000	350.000.000
8	4.7.2024	Tillögur að nýjum garði L1b, L1c, hækkun L6 ásamt rennu og gerð L17 við Selháls	670.000.000	800.000.000
9	8.8.2024	Tillögur að frekari hækkun L6 og stækkun rennu	250.000.000	900.000.000
10	8.8.2024	Nánari tillögur um garð L17 við Selháls (stærri útfærsla en áður, viðbótarkostn)	70.000.000	80.000.000
11	22.11.2024	Tillaga um hækkun L3 í neyðarviðbragði í atburði sem hófst 21. nóv 2024	280.000.000	350.000.000
12	6.12.2024	Tillaga um hækkun L2, L3 og hluta L4	1.000.000.000	1.250.000.000
13	11.11.2024	Tillaga um hækkun L7 samþykkt 21.1.2025	200.000.000	300.000.000
14	11.11.2024	Tillaga um frekari hækkun L7 samþykkt 7.10.2025	80.000.000	120.000.000
Samtals			11.050.000.000	13.700.000.000
Áætlaður kostnaður við Varnargarðateymi Raunkostnaður í lok nóv 2025 (verktakakostnaður)			Áætlaður heildarkostnaður	
			9.566.713.216	
Áætlað des 2025			0	
Alls verktakakostnaður			9.566.713.216	
Áætlaður annar kostnaður (meðaltal ≈ 25%)			2.391.678.304	
Alls			11.958.391.520	

Heimild: Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins

Verktakakostnaður nam samkvæmt teyminu 9,6 ma. kr. í árslok 2025 og áætlaður annar kostnaður (25% af verktakakostnaði) 2,4 ma. kr. Annar kostnaður er t.d. endurheimt vega, vetrar- og almenn þjónusta, umsjón og eftirlit á framkvæmdasvæðinu og önnur ófyrirséð verkefni. Uppsafnaðar heimildir dómsmálaráðuneytis til aðgerða námu þá að meðaltali 12,4 ma. kr. Framkvæmdirnar voru því innan heimilda sem dómsmálaráðuneyti samþykkti til aðgerða. Eins og kom fram í kafla 2.21 nam halli fjárlagaviðfangsins 10.211.648 Varnargarðar um 50 m.kr. í árslok 2025.

Á mynd 2.1 má sjá að vélanotkun nam 58,6% af verktakakostnaði þegar virðisaukaskattur er ekki meðtalinn eða um 4,5 ma. kr. Kostnaður vegna vinnu nam 2,3 ma. kr. eða 29,4%.

Mynd 2.1 Verktakakostnaður varnargarðanna*



Heimild: Hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins
*Frá nóvember 2023 til október 2025

Samkvæmt greinargerð með frumvarpi til laga nr. 84/2023 um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga var kostnaður við uppbyggingu varnargarða við Svartsengi áætlaður 2,5 ma. kr. í nóvember 2023 auk 20% óvissu sem gert var ráð fyrir að draga myndi úr þegar frekari upplýsingar lægju fyrir. Líkt og komið hefur fram þurfti síðar að byggja varnargarða við Grindavík og fjölga varnargörðum við Svartsengi og urðu framkvæmdir því umfangsmeiri en áætlað var við samþykkt laganna.

Verkís hefur líkt og kom fram í kafla 2.2, sent Vegagerðinni reikninga fyrir umsjón og eftirlit með framkvæmdum og öðrum tengdum verkefnum. Embætti ríkislögreglustjóra greiddi Verkís einnig fyrir verkefni sem féllu undir umsjón og eftirlit, þ.e. verkefnisstjórn varnargarðanna, hönnunarvinnu og hraunhermun. Við undirritun samkomulags ríkislögreglustjóra og Vegagerðarinnar í desember 2023 ákvað ríkislögreglustjóri að embættið myndi áfram greiða

Verkís fyrir umrædd verkefni. Engir samningar liggja fyrir af hálfu embættisins um aðkomu fyrirtækisins að framkvæmdunum, ábyrgð þjónustusala, tímaverð, o.s.frv.

Í svörum Vegagerðarinnar kom fram að hönnunarkostnaður varnargarðanna, þ.e. hraunflæðihermanir og hönnun varna, hefði ekki verið bókfærður á fjárlagaviðfangið 10.211.648 Varnargarðar. Ríkislögreglustjóri greiddi hönnunarkostnaðinn árin 2023, 2024 og 2025. Það vakti athygli Ríkisendurskoðunar við gagnaöflun embættisins að ríkislögreglustjóri bjó ekki yfir upplýsingum um hönnunarkostnað og þurfti að leita eftir þeim hjá hönnunar- og framkvæmdateyminu.

Vegagerðin sendi í maí 2025 ábendingu til ríkislögreglustjóra þess efnis að almannavarnadeild þyrfti að kanna hvort að embættið hefði greitt fyrir kostnað sem það hefði ekki bókað á fjárlagaviðfangið Varnargarðar. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni höfðu engin svör borist í mars 2026.

Samkvæmt svörum ríkislögreglustjóra nam hönnunarkostnaður varnargarðanna vegna vinnu Verkís árin 2023, 2024 og 2025 alls 290,4 m.kr. Þar af nam kostnaður vegna hraunflæðiskoðana og mögulegra varna 165,6 m.kr. og verkefnisstjórn 66,2 m.kr.

Vegagerðin hafði í maí 2025 greitt um 9,5 ma. kr. til verktaka vegna varnargarðanna. Langhæstu greiðslurnar fóru til Ístaks, um 5,8 ma. kr. Taka ber fram að kostnaður vegna ýmissa aðfanga og sameiginlegrar starfsmannaaðstöðu, s.s. eldsneytis og aðstöðu fyrir starfsfólk, var greiddur í gegnum Ístak. Þá tryggði fyrirtækið að aðrir verktakar hefðu aðgang að þeim úrræðum við framkvæmd verkefnisins. Sundurliðun heildarkostnaðar eftir verktökum hvert ár árin 2023, 2025 og 2025 (til og með 31. maí 2025) má sjá í töflu 2.4.

Tafla 2.4 Greiðslur Vegagerðarinnar til verktakafyrirtækja árin 2023-2025*

Fyrirtæki	Heildargreiðsla
Ístak hf.	5.842.182.450
Íslenskir aðalverktakar hf.	2.261.301.215
Ellert Skúlason ehf.	584.420.803
Vegagerðin rekstur	520.561.323
Suðurverk hf.	423.124.923
G. G. Sigurðsson ehf.	394.273.740
Jón og Margeir ehf.	293.856.556
Borgarverk ehf.	262.412.491
Efla hf.	255.909.864
Verkís hf.	196.365.325
Þjótandi ehf.	75.340.727

Heimild: Vegagerðin

*Til og með 31. maí 2025

Lög nr. 84/2023 heimiluðu dómsmálaráðherra einnig að taka ákvörðun um nauðsynlegar framkvæmdir við varnarfyllingar yfir veitumannvirki og gröft leiðarskurða. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni var í tveimur tilvikum ráðist í slíkar framkvæmdir. Í fyrsta lagi vegna varna á vatnsleiðslu frá Svartsengi til Grindavíkur. Vatnsleiðslan var upphaflega ofanjarðar en nauðsynlegt reyndist að sögn Vegagerðarinnar að hylja hana með jarðvegsefni til að forða mögulegu tjóni ef hraun rynni yfir svæðið sem og gerðist. Kostnaður vegna varnanna var bókfærður á Svartsengisgarðinn og því innifalinn í heildarkostnaði hans.

Í seinna tilvikinu var að sögn Vegagerðarinnar um að ræða varnir vegna háspennumastra og rafmagnsleiðslna frá Svartsengi. Heildarkostnaður framkvæmdanna var í maí 2025 metinn 170 m.kr. og féll allur til á árinu 2024.

Í svörum hönnunar- og framkvæmdateymis innviðahópsins til Ríkisendurskoðunar í um-sagnarferli þessarar úttektar var fullyrt að upptalning Vegagerðarinnar á framkvæmdum vegna varnarfyllinga yfir veitumannvirki væri röng. Framkvæmd um varnir á vatnsleiðslu frá Svartsengi til Grindavíkur hafi hafist áður en til jarðhræringa á svæðinu kom. Ákvörðun um framkvæmdina hafi því ekki verið tekin á grundvelli laga nr. 84/2023.

Ríkisendurskoðun spurði Vegagerðina hvort ráðist hefði verið í umræddar framkvæmdir á grundvelli heimildar dómsmálaráðherra og hvenær ráðherra hefði tekið ákvörðun um þær. Í svari stofnunarinnar kom fram að heimild fyrir framkvæmdunum hefði fengist með ákvörðunum ráðherra um uppbyggingu varnargarða. Ákvarðanir ráðherra hefðu í „almennum skilningi“ falið í sér heimild til annarra varna en varnargarða.

Ríkisendurskoðun telur með öllu óljóst hvort ákvarðanir dómsmálaráðherra um uppbyggingu varnargarða hafi falið í sér heimild fyrir varnarfyllingum yfir veitumannvirki og gröft leiðarskurða. Ekki er fjallað um slíkar framkvæmdir með beinum hætti í tillögum ríkislögreglustjóra og ákvörðunum ráðherra. Það að Vegagerðina og hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins greini á um hvaða verkefni féllu undir umrædda heimild er óheppilegt í ljósi þess að lög nr. 84/2023 viku úr gildi hefðbundinni málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum og öðrum lögum sem annars gætu gilt um slíkar framkvæmdir.

2.3.1 Kostnaðaráætlun hraunkælingar stóðst

Í minnisblaði ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðuneytis, dagsett 2. maí 2024, var lagt til að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra yrði falin kaup og leiga búnaðar sem ætlaður væri til kælingar á hrauni við Grindavík, Svartsengi og á öðrum stöðum sem varnargarðar eru/voru ekki til staðar og/eða myndu ekki duga til að stöðva eða beina hraunflæði frá mikilvægum innviðum. Þar kom fram að leitað hefði verið verðtilboða frá þremur aðilum og að fyrstu kostnaðaráætlanir gerðu ráð fyrir því að kostnaður næmi um 450 m.kr. Í minnisblaðinu var lagt til að almannavarnadeildinni yrði falið að hefja kaup á búnaðinum.

Hraunkæling var fyrst prófuð vegna hraunflæðis í júní 2024. Í sjöunda eldgosinu, sem hófst 20. nóvember 2024, ákvað almannavarnadeild að beita hraunkælingu sem þó var ekki hugsuð sem aðalvörn og nýttist raunar eingöngu við ákveðin skilyrði. Verkefninu var hleypt af stað 22. nóvember og stóð það yfir í fimm daga. Samkvæmt almannavarnadeild nam kostnaður

vegna kaupa á búnaðinum 282 m.kr. og annar kostnaður um 167 m.kr. Heildarkostnaður hraunkælingar var því um 449 m.kr. og var greiddur af ríkislögreglustjóra.

Samkvæmt minnisblaði almannavarnadeildar, dagsett 17. desember 2024, var megintilgangur hraunkælingar að flýta hörðnun á hrauni sem var næst varnargörðum svo að nota mætti massann sem undirstöðu hækkunar garðanna. Einnig til undirbúnings vegna mögulegra hrauntauma sem færu að leka yfir garðana áður en til hækkunar kæmi. Að sögn deildarinnar er það mat slökkviliðsmanna sem önnuðust kælinguna að árangur hafi verið sýnilegur, bæði til að styrkja varnargarða með því að flýta fyrir hörðnun hrauns næst þeim og til að kæla hraunjaðarinn. Það er mat sömu aðila að hraunkælingin hafi flýtt fyrir möguleikum á stækkun garðanna.

2.3.2 Eftirlit með innheimtu forvarnagjalds ekki til staðar

Með samþykkt laga nr. 84/2023 var heimiluð gjaldtaka til þriggja ára vegna forvarnagjalds sem innheimt er af brunatryggðum húseignum og rennur í ríkissjóð. Í greinargerð frumvarps til laganna segir að gjaldinu sé ætlað að standa undir kostnaði við fyrirbyggjandi framkvæmdir. Tekjur ríkissjóðs vegna þess myndu aukast um nálægt 1 ma. kr. á árinu 2024. Næstu tvö árin á eftir myndu tekjur fylgja þróun brunabótamats húseigna sem skylt er að tryggja samkvæmt lögum nr. 55/1992 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands (NTÍ). Rétt er að taka fram að fjármögnun framkvæmda á grundvelli laga nr. 84/2023 er óháð tekjum sem innheimtar eru með álögðu forvarnagjaldi.

Forvarnagjald nemur 0,08% af brunabótamati húseignar. Samkvæmt reglugerð nr. 1663/2024 um innheimtu og skil forvarnagjalds, innheimta vátryggingafélög sem brunatryggja húseignir gjaldið með iðgjöldum til NTÍ og skila því í ríkissjóð. Ef húseign er brunatryggð hjá vátryggingafélagi með starfsleyfi erlendis skal gjaldinu skilað til Fjársýslu ríkisins. Árið 2024 námu innheimtar tekjur af forvarnagjaldi 946,9 m.kr. Frá janúar til ágúst 2025 innheimtust 1.003 m.kr.

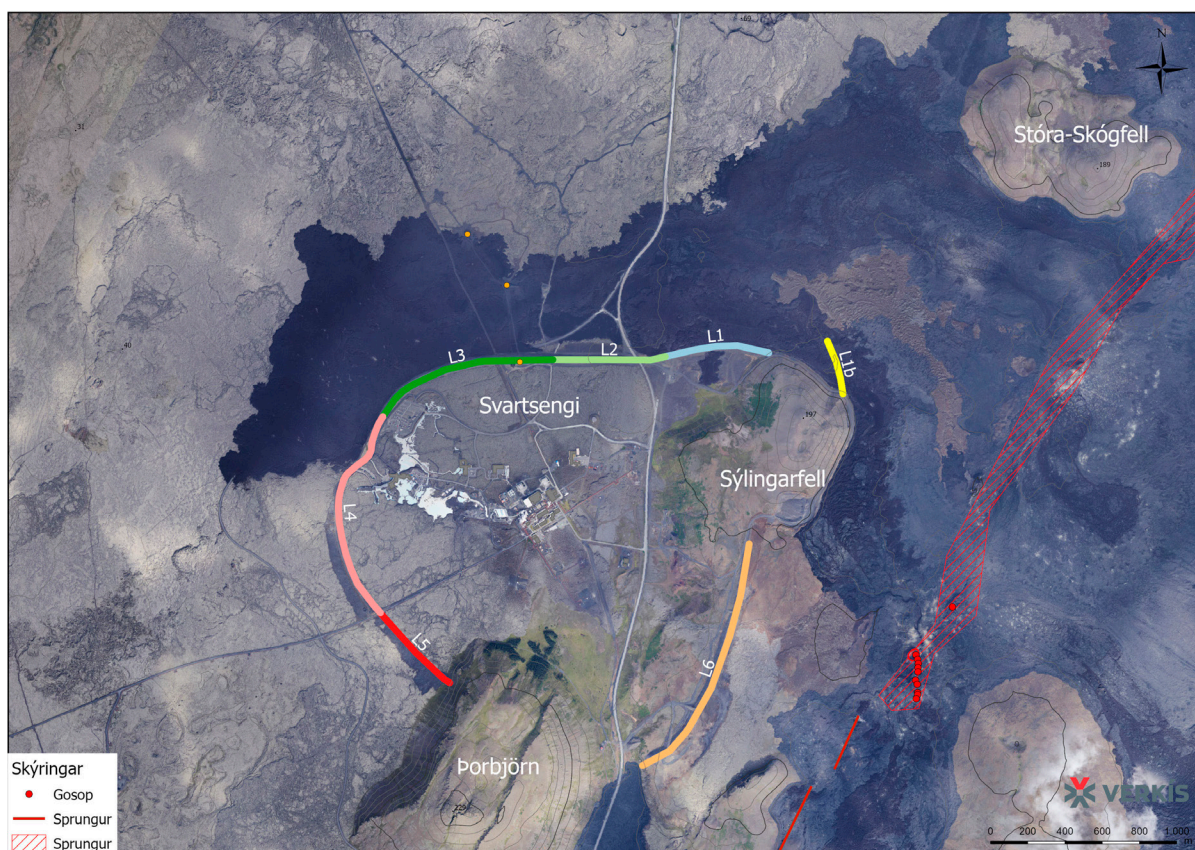
Virkt eftirlit sem tryggir yfirsýn og skilvirka og fullnægjandi innheimtu forvarnagjalds er hvorki til staðar hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti né Fjársýslu ríkisins. Ráðuneytið hefur ekki sannreynt að gjaldið sé greitt af öllum brunatryggðum fasteignum hér á landi.

Þegar úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram vann ráðuneytið, í samstarfi við Fjársýsluna, að verklagi sem áað tryggja virkt eftirlit og styðja við fullnægjandi heimtur. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið og Fjársýsluna til að ljúka þeirri vinnu sem fyrst. Tryggja þarf að forvarnagjald skili sér með fullnægjandi hætti í ríkissjóð og að fyrir hendi sé virkt eftirlit með innheimtunni.

3 Ákvarðanir dómismálaráðherra um varnargarða

Dómismálaráðuneyti boðaði fulltrúa frá embætti ríkislögreglustjóra, Grindavíkurbæ, fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, innviðaráðuneyti, Vegagerðinni, Umhverfisstofnun, Minjastofnun Íslands, HS Orku, Skipulagsstofnun og Verkís á fund í ráðuneytinu hinn 13. október 2023. Tilfnið var að kynna fyrirhugaðar framkvæmdir vegna uppbyggingar varnargarða á Reykjaneskaga ef frumvarp forsætisráðherra um vernd mikilvægra innviða á Reykjaneskaga næði fram að ganga og að fá fram athugasemdir og ábendingar þeirra. Hinn 14. nóvember 2023 sendi ríkislögreglustjóri fyrstu tillögu sína til dómismálaráðherra um að ráðist yrði í byggingu varnargarða til varnar orkuverinu í Svartsengi.

Mynd 3.1 Hraunflæðivarnargarðar við Svartsengi í nóvember 2025



Heimild: Verkís hf. (birt með leyfi)

Eftir að gosvirkni lauk 21. desember 2023 taldi Veðurstofa Íslands að líklegasti upptakastaður fyrir eldgos yrði á milli Stóra-Skógfells og Hagafells. Sú sviðsmynd gæti leitt af sér hraunflæði á skömmum tíma er næði til byggðar í Grindavík. Almennavarnadeild ríkislögreglustjóra hafði þann 5. desember sama ár haldið samráðsfund með hagaðilum þar sem Verkís kynnti drög að hönnun og uppbyggingu varnargarða ofan við Grindavík.

Mynd 3.2 Hraunflæðivarnargarðar við Grindavík í nóvember 2025



Heimild: Verkís hf. (birt með leyfi)

Eins og fram hefur komið hefur hönnunar- og framkvæmdateymi innviðahópsins sent embætti ríkislögreglustjóra 13 minnisblöð og einn tölvupóst um byggingu varnargarða frá því í nóvember 2023. Ríkislögreglustjóri hefur sent dómismálaráðherra 11 tillögur sem leitt hafa til jafnmargra ákvarðana ráðherra. Samkvæmt samantekt hönnunar- og framkvæmdateymisins nam áætlaður heildarkostnaður Svartsengisgarðanna um 6,9 ma. kr. í árslok 2025. Áætlaður kostnaður varnargarða við Grindavík nam þá 5,0 ma. kr.

Hönnunar- og framkvæmdateymið og Vegagerðin búa ekki yfir nákvæmum tölum um kostnað vegna hvers og eins áfanga varnargarðanna, þ.e. sundurliðaðan kostnað eftir ákvörðunum dómismálaráðherra.

Við úttektarvinnu þessa áætlaði Vegagerðin heildarkostnað hvers og eins áfanga varnargarðanna út frá framleiddu magni hverju sinni miðað við rúmmetraverð. Í eftirfarandi samantekt Ríkisendurskoðunar er áætlaður heildarkostnaður hvers áfanga, þ.e. ákvörðun dómismálaráðherra hverju sinni, borinn saman við kostnaðaráætlanir hönnunar- og framkvæmdateymisins. Þó ber að taka fram að framvinda hvers áfanga var ekki alltaf í línulegu sambandi við tilheyrandi ákvörðun dómismálaráðherra. Þá ber að nefna að í sumum tilfellum höfðu eldgos og hraunflæði sem hófust eftir að kostnaðaráætlanir voru samþykktar áhrif til hækkunar framkvæmdakostnaðar. Umfjölluninni er ekki ætlað að lýsa nákvæmri framvindu framkvæmda heldur að bera saman þær kostnaðaráætlanir sem lágu fyrir hverju sinni og áætlaðan heildarkostnað Vegagerðarinnar.

Heildarrúmmál

Um 2,6 milljónir m³

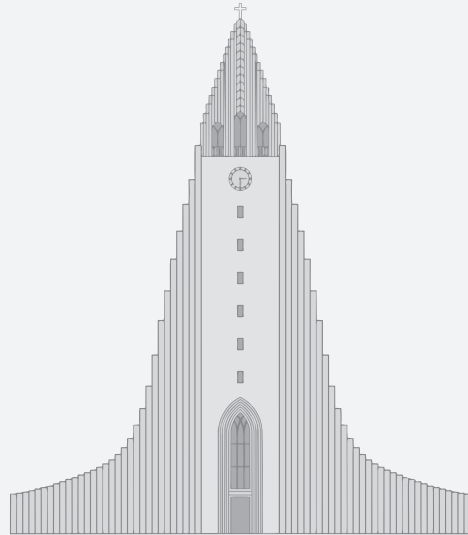
Heildarlengd

um 13 km

Hæðir

Ríflega 20 m hæst

Meðalhæð 7 m



~ 107 Hallgrímskirkjur

3.1 Fyrsta ákvörðun dómsmálaráðherra (fyrsti áfangi við Svartsengi)

Í fyrstu tillögu ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra 14. nóvember 2023 kom fram að markmið framkvæmda væri að koma í veg fyrir að hraunflæði gæti valdið skerðingu eða stöðvun á afhendingu rafmagns, neysluvatns og heits vatns. Slíkt hefði alvarlegar samfélagslegar afleiðingar fyrir íbúa og starfsemi á Suðurnesjum. Svokallaður Svartsengisgarður austari yrði tæplega 1,5 km að lengd, að jafnaði um 6 m hár og að þörf væri á að reisa hann út frá mögulegu hraunrennsli frá Sundhnjúkum. Varnargarðurinn nefnist einnig L6 í minnisblöðum hönnunar- og framkvæmdateymisins. Í tillögu ríkislögreglustjóra segir m.a.:

Atburðir síðustu daga hafa leitt til stórfelldra skemmda á vegum, mannvirkjum, lögnum og öðrum innviðum í og við Grindavík. Framundan er umfangsmikil endurreisn innviða og samfélags í Grindavík. Sú endurreisn verður flóknari og tímafrekari ef ekki er til staðar full afhending á rafmagni, heitu og köldu vatni.



Tímabil | Nóvember–desember 2023



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 3.000–3.800 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 1.658 m.kr.



Framleitt á tímabili | 496.500 m³

Tillögunni fylgdi minnisblað verkfræðistofunnar Verkís fyrir hönd hönnunar- og framkvæmdateymis innviðahópsins, dagsett 9. nóvember 2023. Þar kom fram að svokallaður Svartsengis-Bláalónsgarður, þ.e. L1–L5 (sjá mynd 3.3), yrði tæplega 4 km að lengd og 6–8 m að jafnaði á hæð.

Mynd 3.3 Varnargarðar L1-L5 við Svartsengi



Mynd: Verkís hf. (birt með leyfi)

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu embættis ríkislögreglustjóra sama dag, þ.e. 14. nóvember 2023. Í ákvörðun ráðherra segir að hann hafi lagt mat á tillöguna í samræmi við áskilnað laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjaneskaga og taki undir það mat að nauðsynlegt sé að ráðast í uppbyggingu varnargarða á Reykjaneskaga í þágu almannaþarna.

Hinn 18. desember 2023 varð eldgos í Sundhnúsgígaraðinni er leiddi af sér rúmlega 3 km² hraunbreiðu á óbyggðu landssvæði. Gosvirkni lauk 21. desember sama ár.

Minnisblað Verkís innihélt ekki kostnaðaráætlanir vegna varnargarðanna tveggja og innihélt einungis umfjöllun um Svartsengis-Bláalónsgarðinn. Í samtölum fulltrúa hönnunar- og framkvæmdateymisins við almannaþarnadeild og aðra voru að sögn teymisins nefndar kostnaðartölur en með fyrirvara um að töluverð óvissa væri um hversu miklu efni mætti ýta upp í garða á móti aðkeyrðu efni.

Í tillögu ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra kom fram að kostnaður við Svartsengis-Bláalónsgarðinn hefði verið metinn á 2,5–3 ma. kr. (með 20% óvissu). Kostnaður við Svartsengisgarð austari yrði um 500–800 ma. kr. (með 20% óvissu). Sú tala byggði á áætlunum hönnunar- og framkvæmdateymisins sem rötuðu þó líkt og áður segir ekki inn í fyrrnefnt minnisblað.

Samkvæmt Vegagerðinni nam bókfærður kostnaður fjárlagaviðfangsins 10.211.648 Varnargarðar í nóvember og desember 2023 um 1,7 ma. kr. Þar af nam kostnaður vegna L6 402 m.kr. Sú tala inniheldur ekki viðbótarkostnað sem féll til á árinu 2024 vegna L1–L6. Framleitt efni varnargarðanna var samkvæmt vegagerðinni 496.500 m³. Framleitt rúmmál reyndist minna en hannað rúmmál sem skýrist af fjórum götum í varnargörðunum fyrir vegi sem kláraðir voru síðar.

3.2. Önnur ákvörðun ráðherra (fyrsti áfangi í Grindavík)

Þann 28. desember 2023 sendi ríkislögreglustjóri tillögu til dómsmálaráðherra um að ráðist yrði sem fyrst í byggingu varnargarðs til varnar Grindavíkur. Lagt var til að í fyrstu lotu yrði einungis byggður helmingur af hæð efsta hluta garðsins (L7 og L8) og staðan yrði síðan endurmetin með hliðsjón af stöðu og þróun jarðhræringa. Samkvæmt tillögunni var áætlaður kostnaður umrædds áfanga Grindavíkurgarðanna um 500 m.kr.

Tillaga ríkislögreglustjóra byggði á minnisblaði Verkís og Eflu, dagsett 13. desember 2023. Þar kom fram að varnargarður sem fyrirtækin höfðu gert tillögu um ofan við Grindavík yrði samtals um 7 km að lengd. Meginmarkmið garðsins væri að verja byggð og innviði. Lagt var til að efsti hlutinn yrði byggður sem fyrst en vinna með samráð og hönnun annarra hluta, þ. á m. til varnar Þórkötlustaðarhverfis, myndi halda áfram og bygging þeirra hefjast vorið/sumarið 2024.



Tímabil | Janúar-febrúar 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 500 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 840 m.kr.



Framleitt á tímabili | 211.500 m³

Í minnisblaðinu kom fram að ef miðað væri við að garðurinn yrði unninn á sambærilegan hátt og Svartsengisgarður mætti gera ráð fyrir að heildarkostnaður yrði á bilinu 5,5–6 ma. kr. fyrir útfærslu án Þórkötlustaðahverfis en 6–6,5 ma. kr. með vörnum fyrir þann hluta. Áætlaður kostnaður áfangans til viðbótar við fyrri fjárheimild var um 500 m.kr.

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 2. janúar 2024 um byggingu svonefnds fyrsta hluta varnargarðsins. Ákvörðunin grundvallaðist á því að þörf væri á að byggja upp varnargarð við Grindavík í þeim tilgangi að verja almannahagsmuni, þ.e. byggð og innviði í bænum. Líkt og í öllum síðari tillögum ráðherra lagði hann áherslu á að gætt yrði samráðs við viðeigandi stjórnvöld, stofnanir og landeigendur um framkvæmdina eins og kostur væri og að meðalhófs yrði gætt eftir fremsta megni. Þá yrði þess gætt að lágmarka áhrif framkvæmda á umhverfi, minjar og náttúru eins og kostur væri.

Hinn 2. janúar 2024 sendi Vegagerðin dómsmálaráðuneyti athugasemdir vegna byggingar varnargarðs við Grindavík. Þar kom m.a. fram að í kjölfar jarðhræringa þyrftu stofnunin og Grindavíkurbær að yfirfara fyrri áætlanir um tengingar þjóðvegakerfisins við Grindavík. Í tillögu ríkislögreglustjóra með lýsingu á varnargarði við Grindavík hefði ríkislögreglustjóri ekki lýst hvernig staðið yrði að efnistöku við varnargarðinn. Vegagerðin taldi mikilvægt að lærdómur yrði dreginn vegna efnistöku í tengslum við vinnu í Svartsengi og lagði áherslu á mikilvægi þess að nýta yrði sem mest staðbundin landmótun til efnistöku. Með því móti mætti bæta virkni varnargarðsins og auka hagkvæmni framkvæmdarinnar. Vegagerðin benti á að taka þyrfti til hliðar svarðarlag þar sem hægt væri til að auka möguleika á að endurheimta staðbundinn gróður þar sem það væri talið æskilegt.

3.3. Þriðja ákvörðun ráðherra (annar áfangi við Grindavík)

Þegar gjósa fór norðan Grindavíkur 14. janúar 2024 myndaðist um 900 m löng gossprunga sem klauf varnargarðinn (L7) norðan bæjarins. Þá var búið að reisa L7 upp í hálfu hæð og vinna við hluta L8 var langt komin. Þann 26. janúar 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í endurmat og byggingu á varnargarðum L7 og L8, auk uppbyggingar á L12. Jafnframt að hafist yrði handa við byggingu annarra varnargarða til varnar Grindavíkur.

Hönnunar- og framkvæmdateymið sendi ríkislögreglustjóra tvö minnisblöð varðandi umræddar framkvæmdir. Í fyrra minnisblaðinu, dagsett 10. janúar 2024, var fjallað um framhald varnargarða við Grindavík, en í því seinna, dagsett 22. janúar 2024, var lagt fram endurmat eftir gosið 14. janúar. Þar var lögð fram sú tillaga teymisins að hefja sem allra fyrst framkvæmdir við hluta L12, með örlítið breyttri legu efst, og hækka valda kafla á L7. Á einstaka stöðum þyrfti að fara yfir nýja hraunið. Lengd varnargarðsins yrði áfram um 7 km. Þá kom einnig fram í minnisblaðinu að áfram yrði miðað við að reyna varnir við Þórkötlustaðahverfi.



Tímabil | Febrúar-apríl 2024, október 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | Engin áætlun fyrir umræddan áfanga. Vísað í 6–6,5 ma. kr. heildarkostnað við alla varnargarða við Grindavík



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 1.182 m.kr.



Framleitt á tímabili | 297.500 m³

Uppbygging allra varnargarða við Grindavík var talin nema um 980.000 m³, þeir yrðu tæpir 7 km að heildarlengd og heildarkostnaður yrði á bilinu 6–6,5 ma. kr. Kostnaður vegna vinnu við L12 (austurhluta varnargarðsins) og hækkingu L7 og L8 var ekki sérstaklega tilgreindur í minnisblöðunum tveimur eða í tillögu ríkislögreglustjóra.

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 2. febrúar 2024 og grundvallaðist sú ákvörðun á þörfinni á að byggja upp varnargarð við Grindavík í þeim tilgangi að verja almannahagsmuni, þ.e. byggð og innviði. Ráðherra tók undir það mat ríkislögreglustjóra að ráðast yrði fyrst í uppbyggingu á varnargarði L12 auk þess sem farið yrði í endurmat byggingar á varnargörðum L7 og L8.

Heimild til vinnu fékkst 4. febrúar 2024 og 14. mars hófst eldgos enn á ný með miklu hraunflæði á L1, L12 og L13, sem þá var nýlokið við að móta. Það leiddi m.a. til þess að hækka þyrfti L12 (sjá kafla 3.5 um fimmtu ákvörðun ráðherra).

3.4. Fjórða ákvörðun ráðherra (þriðji áfangi við Grindavík)

Þann 18. febrúar 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í næsta áfanga varnargarða við Grindavík með áföngum L9 og L10 meðfram Nesvegi og L13 ofan við Þórkötlustaðahverfi. Þá lagði embættið jafnframt til að byggður yrði varnargarðshluti L15, næst fjarskiptastöðinni vestan Grindavíkur.

Áætlaður kostnaður framkvæmdanna var metinn 1,1–1,5 ma. kr. Í tillögu ríkislögreglustjóra kom fram að upphaflegur heildarkostnaður framkvæmda vegna varnargarða við Grindavík hefði verið um 6–6,5 ma. kr. Niðurstöður uppgjörs fyrri áfanga bentu til að raunkostnaður yrði lægri og var heildarkostnaður þá áætlaður um 5–5,5 ma. kr. Tillögunni fylgdi minnisblað um framhald byggingar varnargarða sem Verkís og Efla skiluðu af sér 15. febrúar 2024.



Tímabil | Febrúar–ágúst 2024, október 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdeymis | 1,1–1,5 ma. kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 2.285 m.kr.



Framleitt á tímabili | 402.650 m³

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 23. febrúar 2024. Grundvallaðist ákvörðunin á þörfinni á að byggja varnargarða í og við Grindavík í þeim tilgangi að verja almannahagsmuni, þ.e. byggð og innviði í Grindavík. Ráðherra tók fram að enn ríkti mikil óvissa um hvað jarðhræringarnar hefðu í för með sér og til hvaða ráðstafana þyrfti að grípa til að varna margvíslegu tjóni.

3.5. Fimmta ákvörðun ráðherra (fjórði áfangi við Grindavík)

Þann 2. maí 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana í Grindavík, m.a. gerð L12b. Í tillögu embættisins kom fram að áætlaður viðbótarkostnaður væri metinn 250–350 m.kr. Þar kom fram að upphaflegur heildarkostnaður framkvæmda hefði verið metinn á um 6–6,5 ma. kr. Með viðbótum væri hann í maí 2024 að verða nærri 7 ma. kr.



Tímabil | Apríl-júní 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 250-350 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 431 m.kr.



Framleitt á tímabili | 108.500 m³

Tillögunni fylgdi minnisblað frá Verkís og Eflu, dagsett 30. apríl 2024. Þar kom fram að þótt dregið hefði úr virkni yfirstandandi goss hefði landris haldið áfram og að líklegt væri að aukning yrði á eldvirkni. Hraunflæði hefði hægt og sígandi þéttst í rásinni utan við L12 og niður að L13 og hraunfyrborð væri um 2–3 m yfir varnargarði L12 að mestu, auk þess sem hraunblokkir sem lágu utan í L12 risu allt að 4 m yfir varnargarðinn. Dagana á undan hefði hraun lekið yfir garðinn á einum stað. Verkfræðistofurnar lögðu í minnisblaðinu til ýmsar viðbætur og aðgerðir.

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 6. maí 2024 um að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana í Grindavík, m.a. með gerð L12b í samræmi við minnisblað verkfræðistofanna og samkvæmt þeim forsendum sem komu fram í tillögu ríkislögreglustjóra.

3.6. Sjötta ákvörðun ráðherra (annar áfangi við Svartsengi)

Hinn 10. júní 2024 sendi ríkislögreglustjóri tillögu til dómsmálaráðherra um að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana við Svartsengi, með hækkun á garði L1. Áætlaður viðbótarkostnaður yrði um 250–350 m.kr. Sú sviðsmynd hafði raungerst að eldgos leiddi af sér hraunflæði sem á skömmum tíma náði yfir varnargarðana sem reistir voru til varnar innviðum. Þykkt á hrauni við L1 sem ver Svartsengi fyrir hraunflæði úr norðri var orðin á ákveðnum stöðum 3–4 m hærrí en garðarnir.



Tímabil | Júní-ágúst 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 250-350 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 767 m.kr.



Framleitt á tímabili | 193.000 m³

Með tillögu ríkislögreglustjóra fylgdi minnisblað frá Verkís og Eflu, dagsett 10. júní 2024. Um var að ræða sjöunda minnisblað hönnunar- og framkvæmdateymisins til ríkislögreglustjóra um tillögur að varnargarðum. Þar kom fram að í yfirstandandi atburði hefði hraun runnið í þrígang að Svartsengisgarði og loks yfir Grindavíkurveg. Var það mat verkfræðistofanna að hækka þyrfti varnargarð L1 um 4–7 m. Gert var ráð fyrir efnistöku úr eldri hrauntungu sunnan við varnargarðinn en markmiðið með efnistöku sem næst garðinum var margþætt. Í fyrsta lagi

til að hraða framkvæmdum, í öðru lagi til að lágmarka kostnað og síðast en ekki síst til að fá aukna rýmd fyrir hraun sem síðar gæti flætt yfir garðinn og þannig tafið framrás þess í átt að orkuverinu.

Þann 11. júní 2024 féllst dómsmálaráðherra á tillögu ríkislögreglustjóra. Ákvörðun ráðherra grundvallaðist á því að þörf væri á að ráðast í viðbætur við varnargarð L1, enda væri það mat fagaðila að þörf væri á að hækka garðinn. Færi hraun yfir garðinn mætti búast við flæði að orkuverinu í Svartsengi með ófyrirséðum afleiðingum.

3.7. Sjöunda ákvörðun ráðherra (þriðji áfangi við Svartsengi)

Hinn 5. júlí 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana við Svartsengi, þá með hækkun á gördum L1, L2 og gerð L1b og L1c, auk hækkunar og breytinga á L6. Þá yrði einnig lokið við hraunflæðihermanir, nauðsynlegar greiningar og hönnun varnargarðs við Selháls (L17). Auk þess yrði efni flutt að fyrirhugaðri staðsetningu varnargarðs L17 svo að hægt yrði með skömmum fyrirvara að hefja þar uppsetningu. Loks þyrfti að leggja vinnuvegi svo að tryggja mætti aðgengi að varnargörðum til frekari aðgerða á borð við hraunkælingu.



Tímabil | Júlí-ágúst 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdeymiss | 670-800 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 310 m.kr.



Framleitt á tímabili | 78.000 m³

Markmið viðbótanna var að leiða hraunrennsli frá Svartsengi til vesturs og norðurs með því að hækka varnargarð L1 og L2 og með leiðigörðum úti á hinu nýja hrauni, L1b og L1c. Jafnframt að beina hraunstraumi til suðurs austan Svartsengis við L6 með hækkun og gerð rása við garðinn og loka fyrir hraunrennsli um Selháls til norðurs inn í Svartsengi með nýjum varnargarði, L17. Samkvæmt minnisblaði Verkís og Eflu, dagsett 4. júlí 2024, var umfang framkvæmda við garðana talið nema 175.000 m³ og til viðbótar 50.000 m³ vegna mótunar rennu nærri L6.

Áætlaður viðbótakostnaðar var í tillögu ríkislögreglustjóra metinn á um 670–900 m.kr. Verkís og Efla höfðu hins vegar í minnisblaði sínu talið heildarkostnað geta orðið á bilinu 670–800 m.kr., þ.e. 550–650 m.kr. vegna L1 og L6 og 120–150 m.kr. vegna L1c og L17. Í ákvörðun dómsmálaráðherra kemur fram að áætlaður heildarkostnaður hafi verið misritaður í tillögu ríkislögreglustjóra.

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 8. júlí 2024, m.a. með þeim rökum að við upphaflega tillögu ríkislögreglustjóra um varnargarða við Grindavík, dagsett 13. desember 2023, hefði verið haft samráð við hlutaðeigandi aðila í samræmi við 3. gr. laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga. Ákvörðun ráðherra grundvallaðist á því að þörf væri á að halda áfram uppbyggingu varnargarða í þeim tilgangi að verja almannahagsmuni og mikilvæga innviði, enda gæfist lítill tími til varnaraðgerða ef hraun rynni frá upptakasvæði

nálægt mikilvægum innviðum. Vegna umfjöllunar í minnisblaði verkfræðistofanna um umhverfisáhrif lagði ráðherra sérstaka áherslu á að reynt yrði eftir fremsta megni að lágmarka neikvæð áhrif sem framkvæmdirnar gætu haft í för með sér.

3.8. Áttunda ákvörðun ráðherra (fjórði áfangi við Svartsengi)

Hinn 8. ágúst 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í frekari viðbætur við varnargarð L6 Svartsengi. Jafnframt að ráðist yrði sem fyrst í efnisflutning á lager í skarði við Selháls og heimild veitt til byggingar varnargarðs L17, þ.e. ef þörf krefði.

Tillaga ríkislögreglustjóra var byggð á tveimur minnisblöðum Verkís og Eflu fyrir hönd hönnunar- og framkvæmdateymisins sem bæði eru dagsett 8. ágúst 2024. Í öðru þeirra var lögð fram tillaga um varnargarð í skarðinu við Selháls sem nefndur hefur verið L17. Ekki var talið bráðnauðsynlegt að byggja upp garðinn strax en líkur voru taldar á að setja þyrfti upp garðinn eftir að hraunflæði næði að og meðfram L6. Að mati teymisins yrði efnispörf vegna L17 um 45.000 m³ og kostnaður áætlaður 140–160 m.kr.



Tímabil | Ágúst-september 2024 og október og desember 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 800-900 m.kr. og 70-80 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 636 m.kr.



Framleitt á tímabili | 185.000 m³

Í seinna minnisblaðinu var lögð til hækkun á garðinum ofan og austan við Svartsengi, svokölluðum L6, og dýpkun og breikkun rennu til suðurs. Settar voru fram þrjár tillögur að viðbótaraðgerðum. Tvær þeirra (a og b) voru umfangsmeiri en sú þriðja (c). Áætlaður kostnaður vegna tillögu a) var um 800–900 m.kr. Tillaga b) var metin á um 450–550 m.kr. og síðasta tillagan á um 250–350 m.kr. Í tillögu ríkislögreglustjóra var lagt til að ráðist yrði í framkvæmdir á grundvelli tillögu a).

Framkvæmdir, tími og kostnaður - Samantekt á efnispörf



Tillaga a

Hækkun á L6
Gerð rennu

um 230 þúsund m³
um 200 þúsund m³



Tillaga b

Hækkun á L6
Gerð rennu

um 140 þúsund m³
um 100 þúsund m³



Tillaga c

Hækkun á L6
Gerð rennu

um 80 þúsund m³
um 60 þúsund m³

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 16. ágúst 2024 og grundvallaðist ákvörðunin á nauðsyn þess að halda áfram uppbyggingu varnargarða í þeim tilgangi að verja almannahagsmuni og mikilvæga innviði. Í ákvörðun ráðherra var tekið fram að í upphaflegri tillögu ríkislögreglustjóra, dagsett 8. ágúst 2024, segir að áætlaður kostnaður vegna L17 sé um 140–160 m.kr. Almannaþarnaðeild ríkislögreglustjóra hafi 16. ágúst 2024 komið á framfæri leiðréttingu þess efnis að áætlaður kostnaður væri um 70–80 m.kr.

Í upphaflegri tillögu ríkislögreglustjóra segir að áætlaður heildarkostnaður framkvæmdanna væri um 9 ma. kr. Í ákvörðun dómsmálaráðherra kom fram að almannaþarnaðeild hefði komið á framfæri leiðréttingu 8. ágúst 2024 um að áætlaður heildarkostnaður væri um 10,6 ma. kr.

3.9 Neyðarheimild (fimmti áfangi við Svartsengi)

Líkt og fjallað var um í kafla 2.1.1 ákvað almannaþarnaðeild ríkislögreglustjóra 22. nóvember 2024 að tillögu hönnunar- og framkvæmdateymisins, og á grundvelli neyðarheimildar, að hækka varnargarð L3 án aðkomu dómsmálaráðherra. Í tölvupósti fulltrúa Verkís til almannaþarnaðeildar daginn eftir að ákvörðunin var tekin kom fram að um 4 m hækkun á L3 væri að ræða, alls um 70–80.000 m³ og að kostnaður yrði um 280–350 m.kr.



Tímabil | Nóvember-desember 2024



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 280-350 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 238 m.kr.



Framleitt á tímabili | 60.000 m³

Sú staða kom upp 22. nóvember að hraun hafði hækkað töluvert við varnargarðshluta L3 og var orðið jafnhátt gördum, enda var umtalsvert hraunflæði úr gíg milli Sýlingarfells og Stóra-Skógfells niður að varnargörðunum. Reynslan af fyrri gosum sýndi að búast mátti við töluverðri hækkun hrauns við varnargarða ef hraunflæði héldi áfram inn á svæðið eins og gerðist við varnargarða L12 og L1.

Framkvæmdir hófust 22. nóvember og lauk 11. desember. Ljóst var að töluverð hætta var á yfirflæði síðustu helgina í nóvember en úr henni dró smám saman þar sem hraunflæði að svæðinu minnkaði til muna og breyttist svo síðar yfir í að vera einungis til austurs að Fagrafjalli. Í tillögu ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra 10. desember 2024 segir um atburðinn:

Tjón varð á innviðum Vegagerðarinnar og Landsnets en það varð aðeins brot af því sem annars hefði orðið ef ekki hefði verið gripið til neyðarráðstafana af hálfu ríkislögreglustjóra. Hraunflæðið olli þannig miklu álagi á varnargarðana og sú staða er komin upp að hraunið sem rann meðfram varnargörðunum hefur minnkað nærri alla virka hæð ákveðinna varnargarðshluta og þar með dregið verulega úr vörnum þeirra.

3.10 Níunda ákvörðun ráðherra (sjötti áfangi við Svartsengi)

Hinn 10. desember 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í hækkun varnargarða við Svartsengi. Samkvæmt minnisblaði Verkís og Eflu, dagsett 6. desember 2024, var um að ræða nauðsynlega hækkun á varnargörðum L2, L3 og hluta L4. Samkvæmt tillögunni myndi hækkunin ná yfir um 1.900 m kafla og nema að jafnaði um 4–8 m hækkun. Efnisþörf var metin um 250.000 m³v og áætlað var að framkvæmdir gætu tekið um 8–10 vikur. Kostnaður við aðgerðirnar var áætlaður um 1–1,25 ma. kr.



Tímabil | Desember 2024-apríl 2025



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdeymis | 1-1,25 ma. kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 1.031 m.kr.



Framleitt á tímabili | 277.200 m³

Hinn 14. nóvember 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í frekari viðbætur við varnargarð L7 við Grindavík. Áætlaður heildarkostnaður framkvæmda var að mati Verkís og Eflu, skv. minnisblaði dagsett 11. nóvember 2024, á bilinu 200–300 m.kr. og þá tölu tók ríkislögreglustjóri upp í tillögu sína. Þá kom þar einnig fram að vinna við varnir til verndar byggð og innviðum í Grindavík hefði hafist í upphafi árs 2024. Með ákvörðun 2. janúar 2024 hefði dómsmálaráðherra fallist á tillögu ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði í byggingu fyrsta hluta varnargarðs L7 og L8 til varnar Grindavík. Fyrsti hlutinn var um helmingur af þeirri hæð sem fyrirhugað var að byggja á þeim tíma.

3.11 Tíunda ákvörðun ráðherra (fimmti áfangi í Grindavík)

Hinn 14. nóvember 2024 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði sem fyrst í frekari viðbætur við varnargarð L7 við Grindavík. Áætlaður heildarkostnaður framkvæmda var að mati Verkís og Eflu, skv. minnisblaði dagsett 11. nóvember 2024, á bilinu 200–300 m.kr. og þá tölu tók ríkislögreglustjóri upp í tillögu sína. Þá kom þar einnig fram að vinna við varnir til verndar byggð og innviðum í Grindavík hefði hafist í upphafi árs 2024. Með ákvörðun 2. janúar 2024 hefði dómsmálaráðherra fallist á tillögu ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði í byggingu fyrsta hluta varnargarðs L7 og L8 til varnar Grindavík. Fyrsti hlutinn var um helmingur af þeirri hæð sem fyrirhugað var að byggja á þeim tíma.

Í minnisblaði verkfræðistofanna var einnig uppfært yfirlit um kostnað við gerð varnargarða og þar kom fram að framkvæmdin rúmaðist líklega innan þágildandi fjárheimilda. Þar mátti þannig sjá að miðgildi heimilda var um 10,6 ma. kr. en áætlaðar framkvæmdir stefndu þá í 9,9 ma. kr.



Tímabil | Janúar-apríl 2025



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdeymiss | 200-300 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 202 m.kr.



Framleitt á tímabili | 55.000 m³

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 21. janúar 2025. Við mat á nauðsyn ákvörðunarinnar taldi ráðherra að horfa yrði til þess að stefna stjórnvalda væri sú að verja og endurreisa byggð í Grindavík. Þá hefði Alþingi, með samþykkt laga nr. 40/2024 komið á fót sérstakri framkvæmdanefnd vegna jarðhræringanna í Grindavíkurbæ. Nefndin hefði m.a. það markmið að hlúa að íbúum bæjarins og stuðla að farsæld þeirra til framtíðar, stuðla að öfluglu atvinnulífi í Grindavíkurbæ og að bærinn verði öruggt samfélag með trausta innviði og þjónustu sem miðar að þörfum samfélagsins. Alþingi hefði samþykkt að framlengja heimildir ráðherra á grundvelli laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga um eitt ár.

3.12 Ellefta ákvörðun ráðherra (sjötti áfangi í Grindavík)

Hinn 15. maí 2025 lagði ríkislögreglustjóri til við dómsmálaráðherra að ráðist yrði í viðbætur við varnargarða norðan Grindavíkur (L7). Tillagan var til umfjöllunar innan ráðuneytisins þegar eldsumbrot hófust að nýju í júlí 2025. Í kjölfarið óskaði ráðuneytið eftir því við ríkislögreglustjóra að lagt yrði mat á hvort upphafleg tillaga stæði óbreytt í ljósi breyttra aðstæðna. Almannaþingadeild tók tillöguna aftur til skoðunar og barst ráðuneytinu svar 22. september þess efnis að afstaða hennar væri enn óbreytt hvað varðaði mikilvægi þess að hækka varnargarðinn um 2–3 m á um 450 m kafla til að tryggja fulla virkni hans.

Í svari almannaþingadeildar 22. september kom fram að ríkislögreglustjóri hefði fyrr um sumarið 2025 leitað eftir afstöðu Vegagerðarinnar um nauðsyn þess að bjóða út umrædda framkvæmd, skv. lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup. Vegagerðin lýsti þeirri afstöðu sinni að fyrirhuguð hækkun á garði L7 yrði framkvæmd af sömu aðilum og hefðu komið að fyrri framkvæmdum. Slíkt sparaði ekki einungis tíma og fjármuni heldur lágmarkaði einnig mögulega réttaróvissu ríkisins við framkvæmdina.

Eins og fram hefur komið í þessari skýrslu giltu m.a. ekki ákvæði laga um opinber innkaup um undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar ráðherra um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannaþingadeildar á Reykjanesskaga, sbr. 5. gr. laga nr. 84/2023. Vangaveltur af þessu tagi, þ.e. um nauðsyn þess að bjóða út hækkun varnargarðsins (L7), voru því ótímabærar á þessum tíma.



Tímabil | Október 2025



Kostnaðaráætlun hönnunar- og framkvæmdateymis | 80-120 m.kr.



Áætlaður heildarkostnaður Vegagerðarinnar | 151 m.kr.



Framleitt á tímabili | 13.720 m³

Samkvæmt minnisblaði verkfræðistofanna Verkís og Eflu, dagsett 6. maí 2025, sem fylgdi upphaflegri tillögu ríkislögreglustjóra, var áætlaður kostnaður framkvæmdarinnar um 80–120 m.kr. Ríkislögreglustjóri tók þá tölu upp í tillögu sinni. Í minnisblaði Verkís og Eflu segir einnig:

Varnir við Grindavík hófust í upphafi árs 2024 með heimild um að ráðast í byggingu fyrsta hluta varnargarðs L7 og L8 til varnar Grindavíkur. Fyrsti hlutinn fjallaði um helming af þeirri hæð sem fyrirhugað var að byggja á þeim tíma. Eftir eldgos við Grindavík sem hófst 14. janúar var fengin heimild til að halda áfram uppbyggingu L7 og aðliggjandi varnargarðshluta L8 og L12. Þá var jafnframt fengin heimild til lítilsháttar hækkunar á L7 í ársbyrjun 2025.

Í uppfærðri tillögu ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðherra í september 2025 kom fram að afstaða almannavarnadeildar væri enn óbreytt hvað varðaði mikilvægi þess að hækka varnargarð L7. Þar kom einnig fram að Veðurstofa Íslands teldi líklegt að kvikuhlaup yrði í byrjun október 2025 en óvíst væri hvar kvika myndi koma upp. Loks sendi almannavarnadeild dómsmálaráðuneyti samantekt og stöðumat, dagsett 1. október 2025. Þar segir m.a.:

Nú sem áður er mikil óvissa um hvar næsta kvikuhlaup verður og hvar kvika komi upp en búist er við því að kvikuhlaup og/eða eldgos muni koma upp á svipuðum stað og áður á Sundhnjúksgígaröðinni. Til marks um óvissuna segir í hættumati VÍ [Veðurstofu Íslands] að ekki sé útilokað að kvika komi upp innan þeirra varnargarða sem verja Grindavík, n.t.t. varnargarð L7 en kvikugangurinn liggur undir L7. Ítrekað hefur orðið kvikuhlaup við L7 og undir honum. Tvisvar hefur kvika runnið innan garðsins og í fyrra skiptið skemmdust hús í Grindavík. Einnig hefur L7 leitt mikið magn kviku frá íbúabyggðinni í Grindavík. Færa má rök fyrir því að varnargarður L7 sé helsti átakpunkturinn í vörnum Grindavíkur gagnvart kvikurennslu sem ógnað getur íbúabyggð og atvinnulífi.

Skv. hættumati VÍ frá dags 25. september sl. [2025] hefur magn kviku í kvikuhólfi undir Svartsengi ná neðri viðmiðunarmörkum þeim sem vísindamenn miða við hvað varðar yfirvofandi kvikuhlaup sem gæti leitt til eldgoss. Því má búast við að næstu jarðhræringar gætu hafist á næstu dögum, næstu vikum eða mánuðum.

Dómsmálaráðherra féllst á tillögu ríkislögreglustjóra 7. október 2025. Við mat á nauðsyn ákvörðunarinnar taldi ráðherra að horfa yrði til þess að stefna stjórnvalda væri sú að verja og endurreisa byggðina í Grindavík. Ráðherra lagði einnig áherslu á að við framkvæmd varnargarðanna yrði áfram tekið mið af stöðu og þróun jarðhræringanna og lagði sérstaka áherslu á að leitast yrði við eftir fremsta megni að lágmarka neikvæð umhverfisáhrif sem

framkvæmdirnar gætu haft í för með sér og samráðs yrði gætt við viðeigandi stjórnvöld, stofnanir og landeigendur. Var að þessu vikið sértaklega í kjölfar umfjöllunar í minnisblaði Verkis og Eflu, dagsett 6. maí 2025, um umhverfisrásk og svo umsagnar Náttúruverndarstofnunar, dagsett 6. október 2025, um efnistöku, hönnun, mótvægisáðgerðir og endurheimt. Loks lagði ráðherra á það áherslu að við framkvæmd og uppbyggingu varnargarðanna yrði áfram gætt meðalhófs með því að ganga ekki lengra en nauðsyn krefur með tilliti til aðstæðna hverju sinni og að fyllst öryggis væri gætt.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri

Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is