

147. löggjafarþing 2017–2018.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, með síðari breytingum (hættumat eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögnum orðast svo:

Þrátt fyrir 1. mgr. 13. gr. laganna er heimilt að nota fé ofanflóðasjóðs til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða frá 1. janúar 2018 til 31. desember 2022.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneyti í samráði við Veðurstofu Íslands.

#### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er að mörgu leyti samhljóða lögum nr. 127/2014, um breytingu á lögum nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, og felst í því að framlengd er heimild ofanflóðasjóðs til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða til næstu fimm ára.

Ísland býr við náttúruvá sem valdið getur miklum skaða fyrir samfélagið bæði vegna manntjóns, tjóns á innviðum samfélagsins og eignatjóns. Skemmst er að minnast gossins í Heimaey árið 1973 þar sem tjónið nam um 6% af vergri landsframleiðslu, snjóflóðanna í Neskaupstað árið 1974 og á Vestfjörðum árið 1995 sem kostuðu mörg mannlíf, sem og gosanna í Gjalp árið 1996 og Eyjafjallajökli árið 2010 þar sem hlaup og öskufall ollu þungum búsisfjum. Mikill kostnaður varð einnig af eldgosinu í Bárðarbungu/Holuhrauni 2014-2015. Fram til ársins 1973 var áhættustjórnun ekkert sinnt og samfélagið brást við náttúruvá með viðbrögðum eftir að atburður hafði átt sér stað. Minna var gert til að skilja áhrif náttúruvár og til að undirbúa samfélagið fyrir þau áföll sem orðið geta í kjölfar slíkra atburða og þar með gera samfélagið hæfara til að takast á við ný áföll.

Á árunum 1974–1995 varð breyting til batnaðar þegar farið var að huga að þeirri hættu sem skapast gæti og að gefa út viðvaranir væri því við komið. Stofnun Viðlagasjóðs og síðar Viðlagatryggingar Íslands og ofanflóðasjóðs á þessu tímabili var verulegt framfaraskref. Í

kjölfar ofanflóðanna 1995 varð hugarfarsbreyting hvað ofanflóð varðar og ákveðið að hættumat skyldi framkvæmt, sem hefur verið gert síðan. Mjög góður árangur hefur náðst og er öll umgjörð varðandi þessa tegund náttúruvár í góðum farvegi. Sjálft ofanflóðahættumatið ásamt skilgreiningu áhættuviðmiða, sem var sett fram mjög framarlega í ferlinu, hefur verið grundvöllur fyrir gerð viðbragðs- og rýmingaráætlana vegna ofanflóða og uppbyggingu varnarvirkja. Með þessari vinnu hefur verið dregið úr áhættu vegna ofanflóðavár og að mestu komið í veg fyrir að hún aukist aftur.

Bent hefur verið á að mikilvægt er að taka á allri náttúruvá með sama hætti og gert hefur verið varðandi ofanflóðin og er þess vegna lagt til í frumvarpinu að áfram verði unnið að hættumati fyrir eldgos, sem nú hefur staðið yfir í tæp sex ár, verði fram haldið næstu fimm árin, þ.e. 2018-2022. Einnig er lagt til að vinnu við hættumat vegna vatnsflóða og sjávarflóða samkvæmt hættumatsramma Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar og Sameinuðu þjóðanna (UN-ISDR), sem nú hefur staðið yfir í tæp þrjú ár, verði fram haldið. Sá rammi hefur reynst vel við vinnu hættumats vegna ofanflóða hér á landi eins og hann hefur gert víða um heim.

Tillaga frumvarpsins er að tímabundna heimildin verði nú bundin við fimm ár en ekki þrjú ár eins og áður. Er þetta gert til þar sem að um mjög viðamikið verkefnið er að ræða og mikilvægt að því verði fram haldið. Í þessu sambandi ber að nefna að í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu er unnið að gerð frumvarps um stofnun hamfarasjóðs sem er ætlað það hlutverk að sinna forvörnum og samhæfingu verkefna á sviði náttúruvár, þ.á m. vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða. Í því frumvarpi verður gert ráð fyrir að ofanflóðasjóður falli undir hamfarasjóð og þar með að lög nr. 49/1997 verði felld úr gildi.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður var vikið að er aðalefni frumvarpsins að leggja til að ofanflóðasjóði verði heimilað að veita fé tímabundið til gerðar hættumats vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða. Verður nú sérstaklega vikið að umfjöllun um hættumat vegna hverrar náttúruvá fyrir sig.

#### *Um hættumat vegna eldgosa.*

Í eldgosunum í Eyjafjallajökli 2010 og Grímsvötnum 2011 kom áþreifanlega í ljós vöntun á hættumati fyrir atburði eins og eldgos. Alþingi brást skjótt við og samþykkti 28. febrúar 2012 breytingar á lögum um ofanflóðasjóð sem tryggðu fjármögnun að hluta til þriggja ára við gerð hættumats vegna eldgosa á Íslandi. Framlenging var svo gerð með lögum nr. 127/2014, sem tryggði fjármögnun til loka ársins 2017. Á þessu tímabili hefur ofanflóðasjóður greitt um 45% af heildarkostnaði hættumatsins, en um 55% eru greidd af Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO), innlendum og erlendum rannsóknarverkefnum og samgöngu- og orkugeiranum.

Mikilvægi hættumats kom glögglega í ljós í umbrotunum í Bárðarbungu og Holuhrauni. Kostnaður vegna þess atburðar varð verulegur, m.a. vegna þess að ekki liggja fyrir nægjanlegar upplýsingar um áhættu samfélagsins vegna hugsanlegra jökulhlaupa, gas- og öskudreifingar. Nú er unnið að skilgreiningu áhættuviðmiða, en nauðsynlegt er að ljúka þeirri vinnu þannig að viðbrögð samfélagsins, bæði við eldgosum og til að fyrirbyggja að tjónnæmi aukist verði markviss. Íslenskt samfélag verður að geta brugðist rétt við eldgosavá sem og annarri náttúruvá. Hættumat er nauðsynleg forsenda þess að allir viðbragðsaðilar geti unnið skipulega og markvisst í náttúruváratburðum eins og eldgosum og lágmarkað þannig kostnað samfélagsins. Mikilvægt er því að halda áfram þeirri vinnu sem hafin er.

Heildarverkefnið er komið ágætlega af stað. Lagður hefur verið grunnur að gerð hættumats íslenskra eldfjalla með yfirgrípsmikilli samantekt á þekkingu á öllum virkum eldstöðvum

landsins og er hún aðgengileg um vefsíðu (www.icelandicvolcanoes.is). Forgreiðing áhættumats vegna jökulhlaups í Öræfum og Markarfljóti vegna eldgosa undir jökli hefur verið framkvæmd og skýrsla gefin út. Vinna við forgreiðingu áhættumats vegna Skaftárhlaupa er vel á veg komið. Næsta skref er að taka fyrir svæði sem orðið geta fyrir jökulhlaupum frá eldgosum undir norðvestanverðum Vatnajökli, en gera þarf hættumat fyrir jökulhlaup frá öllum eldstöðvakerfum landsins sem valdið geta jökulhlaupi. Einnig þarf að kanna áhrif flóðbylgna sem orðið geta t.d. frá jökulhlaupi samfara eldgosi í Kötlu og áhrif þess á Vestmannaeyjar. Vinna við forgreiðingu áhættumats vegna eldgosa í Vestmannaeyjum og Reykjanesi er vel á veg komið. Einnig á það við um forgreiðingu á hættumati vegna sprengigosa, en þar eru einnig könnuð áhrif gasmengunar. Kannað hefur verið hvernig vistkerfi geta virkað sem mótvægisáðgerð gegn ösku og öskufoki og nú er hafið verkefni til að kanna eldgos í sjó, en það getur haft margvísleg áhrif á samfélag okkar.

Eins og fyrr greinir er nauðsynlegt að halda vinnu áfram við heildarhættumat vegna eldgosa á Íslandi til að gera samfélaginu betur kleift að takast á við slíka náttúruvá og koma í veg fyrir að tjónnæmi þess aukist.

#### *Um hættumat vegna vatnsflóða.*

Árið 2015 var ofanflóðasjóði heimilað með lögum nr. 127/2014 að styrkja hættumatsgerð vegna vatnsflóða og hófst vinnan 2015. Með þessu var tekið stórt skref fram á við, en nauðsynlegt er að veita fjármunum til gerðar heildræns hættumats vegna vatnsflóða sem nýtist fyrir ákvarðanatöku um landnotkun og skipulag. Mjög mikilvægt er að fyrir liggja upplýsingar um flóð og flóðahættu, þegar sveitarfélög taka ákvarðanir um landnotkun og uppbyggingu varnarvirkja, með það að markmiði að draga úr tjónnæmi samfélagsins til skemmri og lengri tíma. Að auki til þess að viðbragðsáætlanir séu til staðar þegar vara þarf við áhættusömum flóðum og fylgjast með framgangi þeirra.

Í þeirri vinnu sem unnin hefur verið fram til þessa, hefur grunnur verið lagður að hættumati fyrir þau vatnasvið sem verst urðu úti í flóðunum í desember 2006, með samantekt sögulegra flóða. Einnig er hafin vinna við skilgreiningu áhættuviðmiða, en slík skilgreining er mikilvægur þáttur hættumats og grunnur að viðbragðsáætlunum og áhættuminnkandi aðgerðum. Til viðbótar við að ljúka vinnu við skilgreiningu á áhættuviðmiðum er gert ráð fyrir að fullvinna hættumat fyrir eitt af þeim svæðum þar sem söguleg samantekt liggur fyrir (Hvítá og Ölfusá, Hvítá í Borgarfirði, Héraðsvötn, Eyjafjarðará, Lagarfljót og Skjálfafljót). Enn fremur er gert ráð fyrir að hafist verði handa við að kortleggja þá þéttbýlisstaði þar sem skyndiflóð (e. flash floods) geta átt sér stað með því markmiði að framkvæma hættumat þegar fram líða stundir. Undanfarin ár hafa orðið talsverð tjón vegna skyndiflóða hér á landi en slík flóð eiga sér sjaldnast langan aðdraganda og eru því sérstaklega hættuleg. Samhliða þessum verkefnum þarf að huga að uppbyggingu kerfis til að hægt sé að vara við flóðum og fylgjast með framgangi þeirra með viðvörunarkerfi og vöktunarmælum. Þetta á einnig við um skyndiflóð, en slík kerfi nýtast einnig við eftirlit og viðvaranir vegna ofanflóða. Veðurstofan vinnur nú að greiningu mælikerfa þ.e. landsneti langtíma stöðva, sem lýkur með skýrslu 2018. Á grundvelli hennar verður gerð áætlun um frekari þróun kerfisins.

#### *Um hættumat vegna sjávarflóða.*

Árið 2015 var ofanflóðasjóði heimilað með lögum nr. 127/2014 að styrkja hættumatsgerð vegna sjávarflóða og hófst vinnan við verkið sama ár. Þetta verkefni er unnið í samvinnu við Vegagerðina, en skv. 3. gr. laga nr. 28/1997, um sjóvarnir, skal Vegagerðin sjá um að áætlun um sjóvarnir sé gerð samkvæmt lögum um samgönguáætlun og skal í henni meta nauðsyn

framkvæmda, með hliðsjón af hættu á sjávarflóðum og landbroti af völdum ágangs sjávar og áætlaðan kostnað. Fyrirkomulag vinnu Vegagerðarinnar við sjóvarnir byggist á óskum sveitarfélaga um viðbrögð við skemmdum og hættu á skemmdum af landrofi, sjávarrofi eða flóðahættu. Vegagerðin leggur síðan mat á hversu aðkallandi er að verja viðkomandi svæði og er verkefnum forgangsraðað eftir hættu og líkum á tjóni. Hlutverk Veðurstofu Íslands skv. 3. gr. laga nr. 70/2008, um Veðurstofu Íslands er m.a. að vinna hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni almannayfirvalda eða annarra stjórnvalda. Því er nauðsynlegt að góð samvinna sé á milli stofnananna um þetta verkefni.

Nauðsynlegt er að veita fjármunum til gerðar heildræns hættumats vegna sjávarflóða sem nýtist fyrir ákvarðanatöku um landnotkun, skipulag og uppbyggingu varnarvirkja, en mikilvægt er að fyrir liggi upplýsingar um sjávarflóð og sjávarflóðahættu, þegar sveitarfélög taka ákvarðanir um landnotkun, með það að markmiði að draga úr tjónnæmi samfélagsins til skemmri og lengri tíma. Heildrænt hættumat er einnig forsenda viðbragðsáætlana sem nauðsynlegt er að séu til staðar þegar vara þarf við áhættusömum flóðum og fylgjast með framgangi þeirra.

Í fyrsta áfanga verkefnisins hefur verið farið yfir fyrirliggjandi úttektir og upplýsingar um söguleg flóð tekin saman. Skilgreind var aðferðafræði til að greina endurkomutíma sjávarflóða, sem nýta má fyrir svæði landsins. Unnið hefur verið að því að kanna áhrif loftslagsbreytinga og spár um breytingar á sjávarstöðu næstu aldar. Nú þarf að vinna að skilgreiningu á áhættuviðmiðum varðandi sjávarflóð en slík skilgreining er mikilvægur þáttur hættumats og grunnur að viðbragðsáætlunum og áhættuminnkandi aðgerðum. Svæðum þar sem vinna þarf hættumat verður forgangsraðað og hafist verður handa við gerð hættumats fyrir svæði í fyrsta forgangi.

Í rekstri er kerfi sjávarborðsmæla sem þarf að styrkja og byggja upp, sér í lagi vegna langtímabreytinga tengdum loftslagsbreytingum og landrisi og sigi. Mikilvægt er að veita fjárveitingu í það verkefni. Slík uppbygging er nauðsynleg til að hægt sé að vara við sjávarflóðum og fylgjast með framgangi þeirra með viðvörunarkerfi og vöktunarmælum. Veðurstofan vinnur nú að greiningu mælikerfa þ.e. landsneti langtíma stöðva, sem lýkur með skýrslu 2018. Á grundvelli hennar verður gerð áætlun um frekari þróun kerfisins.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það geti stangast á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið snýst fyrst og fremst um almannahagsmuni þar sem lagt er til að tryggja fjármagn til gerðar hættumats eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða. Eins og áður hefur komið fram var frumvarp þetta unnið í samvinnu við Veðurstofu Íslands. Við greiningu og vinnu verkefnisins er Veðurstofan í samvinnu við m.a. Jarðvísindastofnun Háskólans, Vegagerðina, Isavia, ICAO, Landgræðslu ríkisins og almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra. Drög að frumvarpinu voru send til umsagnar hagsmunaaðila 30. október 2017 og einnig í opið umsagnarferli á vef ráðuneytisins.

#### **6. Mat á áhrifum.**

Verði frumvarpið samþykkt er ofanflóðasjóði heimilað að kosta vinnu við gerð hættumats vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða næstu fimm ár. Gert er ráð fyrir að hlutur ofanflóðasjóðs í kostnaði við vinnu við næsta áfanga hættumats vegna eldgosa verði allt að 50

millj. kr. á ári. Hlutur ofanflóðasjóðs í kostnaði við vinnu við gerð hættumats vegna vatnsflóða verður allt að 40 millj. kr. og við gerð hættumats vegna sjávarflóða allt að 20 millj. kr. á ári. Framangreindar upphæðir eru þó allar með fyrirvara um árlegar fjárheimildir ofanflóðasjóðs. Rétt er að halda því til haga að ef fjárheimildir ofanflóðasjóðs verða ekki auknar mun þetta leiða til þess að geta sjóðsins verður minni sem þessum upphæðum nemur til að styrkja gerð varna gegn ofanflóðum á vegum sveitarfélaganna.—Verði ofanflóðasjóði ekki veitt framangreind heimild mun annaðhvort þurfa að fjármagna vinnu við hættumat með heimild í fjárlögum hvers árs ellegar að það verði ekki unnið enn um sinn. Ef hættumat vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða frestast er hætta á að í náninni framtíð verði byggt á svæðum þar sem ásætlanleg áhætta er talin of mikil fyrir slíka landnotkun, með ófyrirséðum afleiðingum.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að framlengt verði ákvæði til bráðabirgða II við lög nr. 49/1997 svo heimilt verði að nota fé ofanflóðasjóðs til að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða frá 1. janúar 2018 til 31. desember 2022. Er hér um tímabundna heimild til fimm ára að ræða. Ofanflóðasjóði var fyrst heimilt að styrkja hættumat eldgosa með lögum nr. 22/2012 um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Árið 2015 var síðan sjóðnum heimilað með lögum nr. 127/2014 að styrkja hættumatsgerð vegna vatnsflóða og sjávarflóða. Vísað er til almennra athugasemda um nánari skýringar og röksemdir vegna þessa.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.