

Uppbygging ofanflóðavarna – betur má ef duga skal

Áskorun til ríkisstjórnar Íslands vegna uppbyggingar ofanflóðavarna á landinu

3. maí 2019

Undanfarna tvo áratugi hefur verið unnið að uppbyggingu ofanflóðavarnavarna víða á landinu í samræmi við stefnu sem stjórnvöld mörkuðu í kjölfar mannskæðra snjóflóða í Súðavík og á Flateyri árið 1995 þar sem 34 létu lífið. Þessi uppbygging hefur að mestu verið fjármögnuð af Ofanflóðasjóði með gjaldi á allar brunatryggðar húseignir í landinu sem nemur 0,3% af vátryggingarverðmæti á grundvelli laga nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Gjald þetta var lagt á tímabundið til þess að aðstoða sveitarfélög sem búa við ofanflóðahættu við að grípa til ráðstafana sem tryggja öryggi íbúa þeirra. Tilgangur laganna var skýr. Byggja skyldi hratt upp snjóflóðavarnir fyrir hættulegustu byggðir landsins, til þess að forðast sambærileg slys. Upphaflega stóð til, samkvæmt reglugerð um hættumat, nr. 505/2000, að varnir fyrir hættulegustu svæði landsins yrðu komnar upp fyrir árið 2010. Uppbyggingin hefur gengið hægar en áætlað var, einkum vegna stjórnvaldsákvarðana, og þessu markmiði var því frestað til ársins 2020 með breytingu nr. 1017 á hættumatsreglugerðinni frá 2010. Nú stendur aftur til að fresta tímasettu markmiði. Til þess að ljúka uppbyggingu ofanflóðavarna fyrir árið 2030 þarf aukið fjárstreymi til framkvæmda, sem Ofanflóðasjóður hefur burði til, eins og nánar er greint frá í bréfinu og kemur fram í áskorun í lok þess.

Uppbygging ofanflóðavarna síðan 1995

Ofanflóðavarnir hafa verið reistar á grundvelli yfirlitsskýrslu, um þörf fyrir slíkar varnir hér á landi. Skýrsluna sömdu sérfræðingar á Veðurstofu Íslands í samvinnu við sérfræðinga frá snjóflóðarannsóknarstofnunum í Noregi og Sviss árið 1996 að beiðni umhverfisráðuneytisins. Til laga að forgangsröðun framkvæmda var unnin af umhverfisráðuneytinu með viðkomandi sveitarfélögum í framhaldi af skýrslunni. Í yfirlitsskýrslunni var kostnaður við ofanflóðavarnirnar metinn 18–37 milljarðar kr. á verðlagi ársins 2019. Nú hefur verið varið um 21 milljarði að núvirði til ofanflóðavarna frá árinu 1996, til verkefna sem lokið er, og verkefni fyrir 2–3 milljarða eru í vinnslu. Áætlaður viðbótarkostnaður til þess að ljúka verkinu er metinn um 19 milljarðar kr. Inneign í Ofanflóðasjóði mun nú vera um 16 milljarðar kr. Ljóst er að markmið um að varnir fyrir hættulegustu svæði landsins verði komnar upp fyrir árið 2020 mun ekki nást. Það stefnir reyndar í að þessu markmiði verði ekki náð fyrr en undir miðja öldina miðað við fjárheimildir til þessara verkefna undanfarin ár en þær hafa í mörg ár verið mun minni en Ofanflóðasjóður hefur burði til miðað við tekjur sjóðsins og fjármuni sem í hann hafa safnast á umliðnum árum. Slík frestun býður heim hættu á mannskæðum slysum í þéttbýli sem erfitt er að sætta sig við þar sem sjóðurinn hefur burði til þess að ljúka uppbyggingu varnanna miklu fyrr.

Nauðsyn ofanflóðavarna

Snjóflóð og skriðuföll hafa valdið mörgum hörmulegum slysum og stórfelldu efnahagslegu tjóni hér á landi frá því byggð hófst á níundu öld. Fyrstu heimildir um mannskaða af völdum snjóflóða eru frá árinu 1118 þegar snjóflóð í Dölum hreif með sér fimm menn og fórust þeir allir. Samtals er getið u.þ.b. 700 dauðsfalla af völdum snjóflóða á Íslandi síðan þá. Gera má ráð fyrir nokkur hundruð óskráðum dauðsföllum til viðbótar. Frá aldamótunum 1900 hafa farist samtals 210 manns af völdum snjóflóða og skriðufalla hér á landi. Mannskæð snjóflóðaslys í Súðavík og á Flateyri árið 1995 gerbreyttu afstöðu Íslendinga til snjóflóðahættu. Slysinn opnuðu augu manna fyrir því að snjóflóðahætta var langt umfram það sem hægt er að sætta sig við á stórum þéttbýlum svæðum í nokkrum þorpum og bæjum á landinu. Rýmingar er hægt að nota til þess að draga úr slyshættu en þær eru óvissu undirorpnar og ekki er unnt að tryggja að þær heppnist alltaf. Því eru víðtækar rýmingar, með þeim óþægindum og óöryggi sem þær valda íbúum, einungis tímabundin ráðstöfun á mestu hættusvæðnum í þéttbýli meðan unnið er að

lausn vandans með byggingu varanlegra varnarmannvirkja og með breytingum á skipulagi og landnýtingu.

Staða mála og framtíðarhorfur

Varnarvirki gegn ofanflóðum hafa verið reist á 13 stöðum á landinu síðan 1995 og gripið hefur verið til uppkaupa á húsnæði á tveimur stöðum til viðbótar. Alls hafa verið reistir 12 leiðigarðar, 20 þvergarðar, 58 varnarkeilur og 3 fleygar sem verja stakar byggingar. Jafnframt hafa verið reistir um 9,7 km af stoðvirkjum á hugsanlegum upptakasvæðum snjóflóða. Enn á eftir að reisa a.m.k. 9 leiðigarða, 15 þvergarða, um 30 varnarkeilur, 4–7 km af stoðvirkjum, 2 km af snjósöfnunargrindum, 25 vindkljúfa og umfangsmiklar aurflóðavarnir, m.a. á svæðum þar sem snjó- og krapaflóð hafa oft fallið niður undir eða í gegnum byggð. Verkefni eru mörg hver tæknilega flókin og hafa því verið lengi í hönnun og eru hlutfallslega dýr. Því vantar talsvert upp á að áform stjórnvalda frá 1996 séu komin til framkvæmda þannig að öryggi fólks innan veggja heimilisins sé ekki háð búsetu.

Varnirnar sem komnar eru upp hafa aukið öryggi á mörgum hættusvæðum og breytt miklu til batnaðar fyrir viðkomandi byggðarlög þar sem ella hefði þurft að rýma hús mun oftar þegar snjóflóðahætta kemur upp að vetrarlagi. Frá því að uppbygging varnarvirkja fyrir snjóflóðahættusvæði hófst fyrir alvöru árið 1997 hafa yfir 40 snjóflóð lent á nýlega byggðum leiðigörðum og þvergörðum ofan byggðar hér á landi. Sum þessara flóða hefðu náð alveg niður undir og jafnvel inn í byggðina hefðu varnargarðarnir ekki komið til. Má af þessu ráða hversu mikla nauðsyn ber til þess að ljúka sem fyrst uppbyggingu varnarvirkja fyrir verst settu svæði landsins.

Slys af völdum ofanflóða hafa sérstöðu samanborið við aðrar náttúruhamfarir hér á landi að því leyti að þau hafa kostað miklu fleiri mannlíf en aðrar náttúruhamfarir á síðari öldum. Þannig hafa farist tveir af völdum eldgosa, einn af völdum jarðskjálfta og einn af völdum vatnsflóða hér á landi frá aldamótunum 1900 en 210 af völdum ofanflóða á sama tímabili eins og nefnt var hér að framan. Ofanflóð valda einnig miklu efnahagslegu tjóni, sem hleypur á mörgum milljörðum kr. á síðustu áratugum, en hafa þar ekki sömu sérstöðu samanborið við aðra náttúruvá og hvað manntjón varðar. Hin mikla slyshætta af völdum ofanflóða kallar á öflugan viðbúnað til þess að tryggja öryggi íbúa á ofanflóðahættusvæðum.

Á árabílinu 2017–2019 hafa fjárheimildir Ofanflóðasjóðs til framkvæmda við byggingu varnarvirkja verið 600–700 milljónir kr. að meðaltali árlega. Sjóðurinn veitti jafnframt um 300 milljónum til vöktunar ofanflóðahættu, hættumats vegna ofanflóða og annarrar náttúruvá, og ýmiss undirbúnings uppbyggingar varnarvirkja, auk kostnaðar við rekstur sjóðsins. Um 200 milljónum var varið til þess að standa straum af hlut sveitarfélaga í kostnaði við varnir sem þegar hafa verið reistar og um 100 milljónir fóru árlega í fjármagnstekjuskatt af eignum sjóðsins sem nú nema um 16 milljörðum kr. Samtals hefur 1200–1300 milljónum verið veitt úr sjóðnum árlega. Áætlaður kostnaður við þau varnarvirki sem eftir eru nemur um 19 milljörðum kr. eins og fyrr var nefnt. Ljóst er að marga áratugi mun taka að ljúka þessum verkefnum með svipuðum fjárheimildum úr sjóðnum og á undanförunum árum. Í Ofanflóðasjóði eru nú þegar sambærilegir fjármunir og þarf til þess að ljúka fyrirhuguðum framkvæmdum sem gerir viðkomandi byggðarlögum mun erfiðara að sætta sig við stöðuna. Tekjur sjóðsins á hverju ári nema yfir 3 milljörðum kr., sem skattgreiðendur hafa mátt ætla að innheimtar séu eingöngu til þess að standa straum af framkvæmdum við varnarvirki og kostnaði við hættumat og rannsóknir og eftirlit með hættu á ofanflóðum og annarri náttúruvá, en í lögum um sjóðinn stendur „Fé ofanflóðasjóðs ... skal notað til að greiða ... kostnað við varnir gegn ofanflóðum“.

Áskorun

Við undirrituð, sem öll höfum komið að hættumati og uppbyggingu varna gegn snjóflóðum og skriðuföllum hér á landi á undanförunum árum og áratugum, viljum skora á stjórnvöld að ljúka sem fyrst uppbyggingu ofanflóðavarna. **Fjárhagslega og tæknilega virðist raunhæft að ljúka þeim framkvæmdum sem eftir standa fyrir árið 2030** ef fljótlega verður hafist handa við framkvæmdir, sem undirbúnar hafa verið. Samtímis yrði unnið að undirbúningi framkvæmda

sem skemmra eru á veg komnar í samvinnu sveitarfélaganna sem um ræðir og annarra stjórnvalda. Þetta er verðugt markmið nú þegar tæpur aldarfjórðungur er liðinn frá hinum hörmulegu slysum í Súðavík og á Flateyri árið 1995. Ekki er viðunandi að meira en hálf öld líði frá þessum slysum þar til fullnægjandi varnir hafa verið reistar fyrir byggð á mestu snjóflóðahættusvæðum landsins þar sem slíkur hægagangur býður heim hættu á mannskæðum slysum í þéttbýli.

Virðingarfyllst,

Afallentur Borgþórsdóttir

Aðalheiður Borgþórsdóttir, bæjarstjóri Seyðisfjarðarkaupstaðar

Aldís Hafsteinsdóttir

Aldís Hafsteinsdóttir, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga

Gunnar L. Birgisson

Gunnar L. Birgisson, bæjarstjóri Fjallabyggðar

Guðmundur Gunnarsson

Guðmundur Gunnarsson, bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar

Halldór Halldórsson

Halldór Halldórsson, fyrrv. bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar og fulltrúi í Ofanflóðanefnd

Harpa Grímsdóttir

Harpa Grímsdóttir, hópstjóri ofanflóðavöktunar á Veðurstofu Íslands

Karl Óttar Pétursson

Karl Óttar Pétursson, bæjarstjóri Fjarðabyggðar

Kristín Martha Hákonardóttir

Kristín Martha Hákonardóttir, verkfræðingur og ofanflóðasérfræðingur á Verkís verkfræðistofu

Magnús Hreinn Jónsson

Magnús Hreinn Jónsson, verkefnisstjóri ofanflóðahættumats á Veðurstofu Íslands

Magnús Jónsson

Magnús Jónsson, fyrrv. Veðurstofustjóri

Magnús Jóhannesson

Magnús Jóhannesson, fyrrv. ráðuneytisstjóri og fyrrv. formaður Ofanflóðanefndar

Tómas Jóhannesson

Tómas Jóhannesson, ofanflóðasérfræðingur á Veðurstofu Íslands

Trausti Jónsson

Trausti Jónsson, veðurfræðingur og fyrrv. sviðsstjóri á Veðurstofu Íslands