

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Katrínu Jakobsdóttur forsætisráðherra og Guðrúnu Hafsteinsdóttur dómismálaráðherra og gesti frá forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, dómismálaráðuneyti, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, innviðaráðuneyti, embætti ríkislögreglustjóra, Vegagerðinni, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Minjastofnun Íslands, Náttúruhamfaratryggingu Íslands, Landvernd og Náttúruverndarsamtökum Íslands, sem og Aðalheiði Jóhannsdóttur, prófessor í umhverfis- og auðlindarétti, og Trausta Fannar Valsson, dósent í stjórnsýslurétti.

Nefndinni bárust fjórar umsagnir sem eru aðgengilegar undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu er lagt til að ráðherra sem fer með málefni almannaþinga verði veitt skýr lagaheimild til að taka ákvörðun, á grundvelli tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við stjórnvöld o.fl., um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannaþinga sem miða að því að koma í veg fyrir að mikilvægir innviðir og aðrir almannahagsmunir verði fyrir tjóni af völdum náttúruhamfara sem tengjast eldstöðvakerfum á Reykjanesskaga.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannaþinga (2. gr.).

Nefndin hefur fjallað um málið og telur brýnt að það nái fram að ganga svo að unnt sé að grípa til nauðsynlegra aðgerða með það að markmiði að tryggja almannahagsmuni vegna aðsteðjandi náttúruvárs sem fyrir dyrum er á Reykjanesskaga og er nánar fjallað um í greinargerð með frumvarpinu. Neyðarstigi almannaþinga var lýst yfir 10. nóvember þegar gögn Veðurstofunnar sýndu að stór kvikugangur var að myndast við Grindavík og að hann gæti opnast. 11. nóvember kom í ljós að kvikugangurinn var um 15 km langur og að kvikan lá á um 800 metra dýpi þar sem hún var grynnst. Síðan hefur komið fram að myndast hefur nokkurs konar sigdalur sem liggur í gegnum hluta Grindavíkurbæjar.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um takmarkanir á eignarétti á grundvelli almannahagsmuna en um er að ræða stjórnarskrárvarin réttindi, sbr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Meiri hluti nefndarinnar tekur undir mikilvægi þess að heimilt verði að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana til að unnt verði að tryggja umsvifalaust nauðsynlegar framkvæmdir til að afstýra eða draga úr tjóni á mikilvægum innviðum og öðrum almannahagsmunum á grundvelli lögættra og málefna sjónarmiða.

Markmið almannaþinga, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um almannaþingir, nr. 82/2008, er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni af völdum náttúruhamfara eða af öðrum ástæðum sem tilgreindar eru, sem og veita aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi kemur fram að markmið þess sé að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanessskaga fyrir hugsanlegum eldsumbrotum. Ráðherra sem fer með málefni almannavarna er veitt heimild, að tillögu ríkislögreglustjóra, til að taka ákvörðun um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna. Um framkvæmd ákvarðana gildir 25. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, en þó gildir ekki áskilnaður um að hættu- eða neyðarstigi hafi verið lýst yfir. Meiri hlutinn áréttar það sem fram kemur í greinargerð þar sem segir hvað þetta varðar: „Þar sem framkvæmdir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eru sem fyrr segir bundnar skilyrði um nauðsyn myndi þó verða að áskilja að lágmarki að óvissustigi hafi verið lýst yfir, til þess að yfirleitt kæmi til álita að grípa til þeirra ráðstafana sem frumvarpið veitir heimild fyrir“.

Meiri hluti nefndarinnar beinir því til dómsmálaráðherra að leita leiða til að tryggja eftirlit með framkvæmd þeirra ákvarðana sem ráðherra hefur heimild til að taka á grundvelli laganna. Í því sambandi horfir meiri hluti nefndarinnar til ákvæða skipulagslaga, nr. 123/2010, og til þess eftirlits með framkvæmdum sem mælt er fyrir um í þeim lögum. Þá beinir meiri hluti nefndarinnar því til dómsmálaráðherra að meta hvort þörf sé á að tilkynna frumvarpið eða ráðstafanir á grundvelli þess, svo sem til sameiginlegu EES-nefndarinnar eða Eftirlitsstofnunar EFTA.

Samráð vegna ákvarðana um framkvæmdir o.fl. (3. gr.).

Meiri hluti nefndarinnar telur mikilvægt að ráðherra sem fer með málefni almannavarna hafi heimild til að taka ákvörðun með mjög skömmum fyrirvara þegar brýna nauðsyn ber til og það þolir ekki bið og að ekki verði skylt að samráð fari fram. Að því sögðu er mikilvægt að samráð eigi sér stað ef þess er nokkur kostur svo að landeigendur, sveitarfélög og önnur stjórnvöld sem málið varðar hafi tök á að koma að sjónarmiðum sínum. Líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu kann að vera mikilvægt að fá fram sjónarmið frá viðkomandi sveitarfélagi og stjórnvöldum „um skipulagsleg atriði, náttúruvernd, vernd menningarminja og innviða, ríkisfjármál og aðra þætti sem framkvæmdir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins geta haft áhrif á og edlilegt er að ráðherra taki eftir föngum tillit til við ákvarðanatöku um framkvæmdir og útfærslu þeirra.“ Meiri hlutinn telur það sérstaklega mikilvægt með hliðsjón af þeim lagabálkum sem er vikið frá við undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar á grundvelli 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Skal ráðherra þá taka mið af tillögum og athuga- sendum eins og kostur er þó að þær bindi ekki né hafi áhrif á gildi ákvörðunar ráðherra.

Forvarnagjald (4. gr.).

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um nýtt gjald, forvarnagjald, sem lagt verði á allar húseignir. Gjaldið skal nema 0,08% af brunabótamati samkvæmt lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994, og skulu tekjur af gjaldinu renna í ríkissjóð. Ólíkt öðrum ákvæðum frumvarpsins er í 3. mgr. 5. gr. lagt til að ákvæðið öðlist gildi 1. janúar 2024 og falli úr gildi 31. desember 2026. Er því gert ráð fyrir að gjaldið verði tímabundið til þriggja ára.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að áætlað sé að gjaldtakan muni auka tekjur ríkissjóðs um nálægt einum milljarði króna á árinu 2024. Tekjur ríkissjóðs muni svo næstu tvö ár fylgja þróun brunabótamats þeirra húseigna sem skylt er að tryggja samkvæmt lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Má því ætla að tekjur ríkissjóðs af gjaldinu verði nálægt þremur milljörðum króna á gildistíma ákvæðisins. Þeim tekjum er samkvæmt greinargerð ætlað að standa straum af kostnaði við framkvæmdir til að varna eða draga úr tjóni af völdum eldgosa, jarðskjálfta og vatnsflóða.

Sú gjaldtaka sem kveðið er á um í frumvarpinu er réttlætt á þeim grundvelli að standa þurfi straum af kostnaði við framkvæmdir til að varna eða draga úr tjóni af völdum eldgosa og jarðskjálfta. Þótt löggjafinn geti almennt ákveðið að leggja á skatta á grundvelli 40. gr. stjórnarskrárinnar telur meiri hlutinn nauðsynlegt að horfa til þeirra sérstöku aðstæðna sem búa að baki þessari gjaldtöku. Þótt gjaldið renni í ríkissjóð er því ekki ætlað að bæta afkomu hans, heldur standa straum af þeim sérstöku framkvæmdum sem ráðist verður í á grundvelli 2. gr. frumvarpsins. Því er sérstaklega mikilvægt að gagnsæi ríki um ráðstöfun þeirra fjármuna sem renna til ríkissjóðs á grundvelli 4. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn beinir því til dómsmálaráðherra að viðhafa virka upplýsingagjöf til Alþingis um þær aðgerðir sem ráðist hefur verið í og útgjöld ríkissjóðs vegna þeirra.

Gildistaka o.fl. (5. gr.).

Í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að þrátt fyrir 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, öðlist lög þessi réttaráhrif þegar við birtingu þeirra í A-deild Stjórnartíðinda. Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 15/2005 kemur fram að birt fyrir máli bindi alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra Stjórnartíðinda þar sem fyrir málin voru birt ef þau geyma ekki aðrar ákvarðanir um gildistöku sína. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að í sérstökum tilvikum geti verið mælt fyrir um það í lögum að þau taki gildi samdægurs. Meiri hlutinn áréttar það sem fram kemur í athugasemdunum, að í tilvikum sem þessum kunni að vera rétt að kynna löggjöfina með öðrum hætti, t.d. með tilkynningu í ljósvakamiðlum, enda þótt ekki þyki ástæða til að kveða á um slíkar kynningar í lögum.

Með 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lagt til að vikið verði frá ákvæðum tilgreindra laga við undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar skv. 2. gr. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að gerðar séu viðeigandi ráðstafanir til að unnt sé að bregðast hratt við og fara í nauðsynlegar framkvæmdir með fyrirbyggjandi hætti. Þannig sé hægt að afstýra eða draga úr tjóni á mikilvægum innviðum og öðrum almannahagsmunum á svæðinu. Í ljósi þess ástands sem ríkir á svæðinu telur meiri hluti nefndarinnar réttlætanlegt með vísan til neyðarréttarsjónarmiða að vikið sé frá ákvæðum fyrrnefndra laga. Meiri hluti nefndarinnar beinir því hins vegar til ráðherra að leitast við að tryggja að áhrif þeirra framkvæmda sem ráðast á í hafi sem minnst áhrif á umhverfi og náttúru. Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði að lögum en ítrekar mikilvægi þess að við beitingu ákvæða frumvarpsins verði ekki gengið lengra en þörf krefur hverju sinni til að bregðast við tímabundnu ástandi á Reykjaneskaga til að ná markmiðum um vernd almannahagsmuna og mikilvægra samfélagslegra innviða.

Meiri hlutinn undirstrikar að þrátt fyrir að vikið sé frá stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, varðandi undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar skv. 2. gr. frumvarpsins þá verði ekki vikið frá óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar. Líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu er áréttað að við framkvæmd ákvæða frumvarpsins beri ráðherra og öðrum stjórnvöldum [...] að gæta að meðalhófi, jafnræði og öðrum stjórnsýslureglum eftir föngum, þrátt fyrir að ráðgert sé í frumvarpinu að ákvarðanir ráðherra sem teknar verða á grundvelli ákvæða þess séu undanskildar stjórnsýslulögum“. Meiri hlutinn leggur áherslu á að ráðherra gæti að framangreindum reglum við ákvörðunartöku. Í því felst m.a. að ráðherra gæti að hæfi sínu við ákvörðunartöku og leitist við að lágmarka áhrif á umhverfið. Þá telur meiri hlutinn rétt að allar ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna verði kynntar almenningi með tryggum hætti.

Breytingartillögur.*Markmið (1. mgr. 1. gr.).*

Meiri hlutinn leggur til orðalagsbreytingu á 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins þannig að vísað verði til hugsanlegra afleiðinga eldsumbrota í stað hugsanlegra eldsumbrota. Breytingunni er ætlað að taka af tvímæli um að markmið laganna sé ekki einungis að verja innviði og almannahagsmuni þegar eldsumbrot eru hugsanleg heldur einnig þegar þau eru hafin.

Gildistaka (5. gr.).

Meiri hlutinn leggur til breytta framsetningu á gildistökuákvæðinu.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi:

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „hugsanlegum eldsumbrotum“ í 1. mgr. 1. gr. komi: hugsanlegum afleiðingum eldsumbrota.
2. Við 5. gr.
 - a. 1. mgr. orðist svo:

Lög þessi öðlast þegar gildi, utan 4. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2024, og falla brott 31. desember 2026. Þó skulu ákvæði 1.–3. gr. og 3. mgr. þessarar greinar falla úr gildi 1. janúar 2025.
 - b. 2. mgr. orðist svo:

Þrátt fyrir 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað binda lög þessi alla þegar við birtingu.
 - c. 3. mgr. falli brott.

Alþingi, 13. nóvember 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,
form., frsm.

Birgir Þórarinsson.

Jódís Skúladóttir.

Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir. Líneik Anna Sævarsdóttir. Dagbjört Hákonardóttir.