

Frumvarp til laga

um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga.

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Markmið, gildissvið o.fl.

Markmið laga þessara er að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanesskaga fyrir hugsanlegum eldsumbrotum.

Lög þessi gilda um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna á Reykjanesskaga eftir því sem nánar greinir í ákvæðum laganna.

Ríkislögreglustjóri fer með framkvæmd aðgerða sem tekin er ákvörðun um á grundvelli laga þessara.

2. gr.

Nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna.

Ráðherra sem fer með málefni almannavarna er heimilt, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra, að taka ákvörðun, eina eða fleiri, um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna sem miða að því að koma í veg fyrir að mikilvægir innviðir og aðrir almannahagsmunir verði fyrir tjóni af völdum náttúruvár sem tengist eldstöðvakerfum á Reykjanesskaga.

Nauðsynlegar framkvæmdir sem falla undir 1. mgr. eru:

- uppbygging varnargarða,
- gerð varnarfyllinga yfir veitumannvirki,
- gröftur leiðarskurða.

Tillaga ríkislögreglustjóra skv. 1. mgr. skal að lágmarki fela í sér mat á nauðsyn viðkomandi framkvæmda m.a. með tilliti til þeirra hagsmuna sem til stendur að verja ásamt tæknilegri lýsingu mannvirkjanna, fyrirhugaðri staðsetningu þeirra og kostnaðaráætlun að því marki sem hún liggur fyrir.

Ákvæði 25. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, gilda um framkvæmd ákvarðana skv. 1. mgr. þessa ákvæðis, þar á meðal um heimild til leigunáms og um ákvörðun bóta og samkomulag um bætur fyrir tjón vegna framkvæmda skv. 1. mgr. Áskilnaður 25. gr. laga um almannavarnir um að hættu- eða neyðarstigi hafi verið lýst yfir gildir þó ekki.

Ákvörðun ráðherra samkvæmt þessari grein er endanleg á stjórnarsýslustigi.

3. gr.

Samráð vegna ákvarðana um framkvæmdir o.fl.

Veita skal landeigendum þar sem ætlunin er að fara í nauðsynlegar framkvæmdir tækifæri til að koma að sjónarmiðum sínum áður en ákvörðun skv. 2. gr. er tekin.

Áður en ráðherra tekur ákvörðun skv. 2. gr. skal hann gefa sveitarfélagi þar sem hinar nauðsynlegu framkvæmdir eru fyrirhugaðar, sem og ráðherrum sem fara með skipulagsmál, náttúruvernd og ríkisfjármál, Vegagerðinni, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og Minjastofnun Íslands, skamman frest til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Ráðherra sem fer með málefni almannavarna skal taka mið af tillögum og athugasemdum landeigenda, sveitarfélaga og stjórnvalda skv. 1. og 2. mgr. eins og kostur er. Ef brýna nauðsyn ber til og það þolir ekki bið getur ráðherra tekið ákvörðun skv. 2. gr. þótt sjónarmið þessara aðila liggja ekki fyrir. Framkvæmd samráðs samkvæmt þessari grein er ekki skilyrði fyrir gildi ákvörðunar ráðherra skv. 2. gr. og hefur ekki áhrif á það.

4. gr.

Forvarnagjald.

Leggja skal árlegt gjald á allar húseignir sem nemur 0,08% af brunabótamati samkvæmt lögum um brunatryggingar. Tekjur af gjaldinu renna í ríkissjóð.

Vátryggingafélög innheimta gjaldið með iðgjöldum skv. 3. mgr. 11. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992, og gilda 3. og 5. mgr. 11. gr. þeirra laga um innheimtu þess. Álagning gjaldsins skal ekki hafa áhrif til hækkunar á innheimtuþóknun til vátryggingafélaga.

Ráðherra sem fer með ríkisfjármálgetur kveðið nánar á um framkvæmd þessarar greinar í reglugerð, þar á meðal um innheimtu gjalds.

5. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lög þessi falla úr gildi 1. janúar 2025.

Þrátt fyrir 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, öðlast lög þessi réttaráhrif þegar við birtingu þeirra í A-deild Stjórnartíðinda.

Þrátt fyrir 1. og 2. mgr. öðlast 4. gr. laganna gildi 1. janúar 2024 og fellur úr gildi 31. desember 2026.

Ákvæði eftirfarandi laga gilda ekki um undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar skv. 2. gr.:

1. Lög um náttúruvernd.
2. Lög um menningarminjar.
3. Skipulagslög.
4. Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana.
5. Lög um opinber innkaup.
6. Lög um skipan opinberra framkvæmda.
7. Stjórnsýslulög.
8. Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir.
9. Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu og fjármála- og efnahagsráðuneytinu, í samráði við innviðaráðuneytið og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. Í ljósi jarðhræringa undanfarinna vikna, sem gefa til kynna að mögulegt eldgos á Reykjanesskaga gæti ógnað íbúum og mikilvægum innviðum og nánar er lýst hér á eftir, er

nauðsynlegt að grípa þegar til aðgerða sem hafa að markmiði að verja öryggi og almannahagsmuni vegna aðsteðjandi náttúruvárs.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frá því að gos hófst í Fagradalsfjalli í mars 2021 hefur gosið tvívegis á Reykjaneskaga, í Meradölum í ágúst 2022 og við Litla-Hrút í júlí 2023. Eldsumbrot á Reykjanesi hafa kallað á umfangsmikið skipulag samhæfingar ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og annarra aðila sem bera ábyrgð eftir aðstæðum og tilvikum hverju sinni. Í aðdraganda eldgossins við Fagradalsfjall kom ríkisstjórn Íslands á fót samhæfingarhópi ráðuneytisstjóra sem falið var það hlutverk að tryggja heildstæða yfirsýn og samhæfingu aðgerða þvert á ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög. Teymið miðlar upplýsingum til ríkisstjórnar, fjallar um tillögur og beiðnir um fjármögnun aðgerða og tekur afstöðu til stærri ákvarðana.

Í samhæfingarhópnum eru ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, innviðaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, auk þess sem haft er samráð við ráðuneytisstjóra háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðuneytis, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, menningar- og viðskiptaráðuneytis, utanríkisráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis eftir því sem við á. Með hópnum starfar almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, sem jafnframt heldur utan um og starfar með samráðs- og vinnuhópum sem nauðsynlegt er að koma á fót hverju sinni. Við ákvarðanatöku og fjármögnun aðgerða er horft til sviðsábyrgðar ráðuneyta en samhæfingarteymi ráðuneyta yfirfer tillögur áður en þær eru lagðar fyrir ríkisstjórn af viðkomandi ráðherra.

Frá upphafsdegi núverandi atburðarásar, hinn 27. október 2023, hefur land risið nokkuð jafnt norðvestan við fjallið Þorbjörn. Þann 6. nóvember hafði land risið um 7 cm samkvæmt aflögunarmælingum á fjallinu. Aflögunin verður vegna kvikusöfnunar í syllu á um fimm kílómetra dýpi og samkvæmt greiningum sem byggjast á gögnum frá 27. október til 3. nóvember, er syllan orðin tvöfalt stærri en þær fjórar syllur sem hafa myndast við Þorbjörn frá árinu 2020. Þá er innflæðið í sylluna metið vera fjórfalt hraðara en fyrri innskot á svæðinu, eða um sjö rúmmetrar á sekúndu.

Í byrjun mars 2021 var vinnuhópur um varnir mikilvægra innviða á Reykjaneskaga formlega settur á fót með fulltrúum Verkís, Háskóla Íslands, Veðurstofu Íslands og verkfræðistofunnar Eflu. Vinnuhópurinn hefur unnið greiningu á mikilvægum innviðum og sett fram tillögur að varnaraðgerðum vegna hraunrennslis út frá völdum sviðsmyndum miðað við mögulega staðsetningu eldgoss og tímalengd þess. Meðal niðurstaðna hópsins er að á sunnanverðum Reykjaneskaga sé í flestum tilvikum ekki unnt að koma upp neyðarvörnum eftir að eldgos hefst, heldur sé þörf á að byggja varnargarða og koma upp staðbundnum vörnum á ákveðnum stöðum áður en eldgos hefst.

Frá því í byrjun nóvember 2023 er það mat sérfræðinga að yfirstandandi jarðhræringar gefi vísbendingar um að gos gæti komið upp nærri mikilvægum innviðum, svo sem við Orkuver HS Orku í Svartsengi og aðra innviði í nágrenni þess. Jafnframt gæti hraunflæði ógnað byggð í Grindavík.

Gerðar hafa verið hraunflæðigreiningar og niðurstöður þeirra gefa vísbendingar um að varnargarðar gætu varið mikilvæga innviði á svæðinu að einhverju eða öllu leyti. Töluverð óvissa er þó fyrir hendi, en unnið er með þær upplýsingar sem fyrir liggja frá vísindamönnum á hverjum tíma.

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur lagt fram tillögu að byggingu varnargarða framan við orkuver HS Orku í Svartsengi og vörnum við veitulagnir. Samkvæmt tillögunni yðri varnargarður við Svartsengi alls um fjögur hundruð þúsund rúmmetrar að stærð

fullbyggður. Mögulegt er að byggja garðinn í áföngum. Byrjað yrði á því að reisa 2–3 metra varnarlínu sem síðan yrði hækkuð upp í að meðaltali 8 metra hæð. Þrátt fyrir að unnið yrði á vöktum og með töluverðum afköstum verktaka má gera ráð fyrir að það taki um 30–40 sólarhringa að byggja garðinn fullbyggðan.

Ljóst er því að erfitt yrði að koma fyrir markvissum vörnum með skjótum hætti eftir að atburður hæfist í námunda við mikilvæga innviði á svæðinu. Einungis mætti gera ráð fyrir neyðarviðbragði í besta falli miðað við þær sviðsmyndir sem skoðaðar hafa verið. Af þessum sökum er mikilvægt að hefja undirbúning sem fyrst þannig að unnt verði að ráðast í uppbyggingu varnargarða til að verja áðurnefnda innviði með eins skömmum fyrirvara og mögulegt er.

Á undanförunum árum hafa komið upp tilvik þar sem talið hefur verið bæði mögulegt og æskilegt að ráðast í fyrirbyggjandi framkvæmdir til að forða eða draga úr tjóni á innviðum og mannvirkjum vegna yfirstandandi eða yfirvofandi náttúruhamfara. Hér er m.a. átt við tilraunir með byggingu varnargarða vegna eldgoss í Fagradalsfjalli og aukna hættu á vatnsflóðum, einkum vegna áhrifa af hækkun sjávarborðs vegna loftslagsbreytinga. Nú síðast hefur verið til skoðunar að byggja varnargarða á Reykjanesi vegna mögulegs eldgoss í námunda við Svartsengi.

Samkvæmt lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992, er öllum fasteignar-eigendum skylt að tryggja sig gegn fimm tegundum náttúruhamfara, þ.e. eldgosum, jarðskjálftum, snjóflóðum, skriðuföllum og vatnsflóðum. Það sama á við vegna brunatryggðs lausafjár og vegna ýmissa mannvirkja, svo sem hitaveitna, vatnsveitna, skulpveitna, hafnar-mannvirkja og raforkuvirkja. Sérstök lög gilda um fyrirbyggjandi aðgerðir vegna snjóflóða og skriðufalla með það að markmiði að varna tjóni og slysum af þeirra völdum. Ofanflóðasjóði er ætlað að standa undir kostnaði við uppbyggingu á nauðsynlegum varnavirkjum vegna snjóflóða og skriðufalla, en um hlutverk hans er fjallað í lögum nr. 49/1997.

Vegna aukinnar eldvirkni á undanförunum árum og vaxandi hættu á vatnsflóðum þykir nauðsynlegt að hafin verði gjaldtaka til að standa undir kostnaði við verklegar fyrirbyggjandi framkvæmdir sem ætlað er að verja mannvirki fyrir tjóni af völdum þessara náttúruhamfara.

Hættustigi almannavarna var lýst yfir kl. 17:49 hinn 10. nóvember 2023 vegna ákafrar jarðskjálftahrinu við Sundhnjúkagíga, norðan Grindavíkur.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði veitt skýr lagaheimild til að taka ákvörðun, á grundvelli tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við stjórnvöld o.fl. eins og nánar er lýst í frumvarpinu, um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna 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 Reykjaneseskaga. Vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi eru og þar sem nauðsynlegt er að bregðast hratt við, er m.a. ráðgert í frumvarpinu að ráðherra verði heimilt að taka ákvörðun um tilgreindar framkvæmdir og hrinda þeim af stað án þess að gæta þurfi að hefðbundinni málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum og öðrum lögum sem annars gætu gilt um slíkar framkvæmdir. Þó gerir frumvarpið ráð fyrir að ráðherra muni við ákvarðanatöku gæta samráðs við hlutaðeigandi landeigendur og stjórnvöld og taka tillit til sjónarmiða þeirra eftir því sem tími vinnst til. Þá skal við slíka ákvarðanatöku taka mið af því að lágmarka umhverfis- og útlitsáhrif af framkvæmdum eftir því sem unnt er hverju sinni.

Í tengslum við nauðsynlegar framkvæmdir sem ráðherra kann að taka ákvörðun um á grundvelli frumvarpsins, er m.a. ráðgert að ráðherra verði eftir þörfum unnt að beita heimildum til leigunáms o.fl. skv. 25. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, án þess að sá áskilnaður sé gerður að hættu- eða neyðarstigi almannavarna hafi verið lýst yfir. Eftir sem áður verður mögulegur bótaréttur hagaðila tryggður eftir því sem lög mæla, sbr. 25. gr. laga um almannavarnir. Eru heimildirnar sambærilegar við þær heimildir sem ráðherra sem fer með almannavarnamál myndi fá ef hættu- eða neyðarstigi almannavarna væri lýst yfir en á mun afmarkaðra sviði. Þess ber þó að geta, eins og áður segir, að hættustigi almannavarna var lýst yfir kl. 17:49 þann 10. nóvember 2023 vegna ákafrar jarðskjálftahrinu við Sundhnjúkagíga, norðan Grindavíkur.

Ákvæði frumvarpsins grundvallast á mikilvægi þess að grípa þegar til fyrirbyggjandi ráðstafana vegna þeirra líkinda sem talin eru vera á því að eldgos hefjist á Reykjanesskaga í náninni framtíð. Þannig er markmið frumvarpsins að tryggja að unnt verði að grípa umsvifalaust til nauðsynlegra framkvæmda með fyrirbyggjandi hætti til að afstýra eða draga úr tjóni á mikilvægum innviðum og öðrum almannahagsmunum, áður en það yrði um seinan að grípa til slíkra ráðstafana þannig að þær næðu tilgangi sínum. Um efnisatriði frumvarpsins má að öðru leyti vísa til skýringa við einstakar greinar þess.

Í frumvarpinu er einnig lögð til gjaldtaka til þriggja ára. Gjaldið nefnist forvarnagjald og er lagt til að það verði innheimt af brunatryggðum húseignum. Gjaldið rennur í ríkissjóð og því er ætlað að standa undir kostnaði við fyrirbyggjandi framkvæmdir. Af því leiðir að allur kostnaður vegna þeirra framkvæmda sem dómsmálaráðherra ákveður að ráðast í samkvæmt frumvarpi þessu, verði það að lögum, greiðist úr ríkissjóði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Meðal frumskyldna ríkisvaldsins er að vernda mikilvæga innviði samfélagsins og aðra almannahagsmuni fyrir hugsanlegu tjóni af völdum náttúruvár og sambærilegra atburða. Í því felst m.a. að ríkisvaldinu ber skylda til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana á borð við þær sem lagðar eru til í frumvarpinu samkvæmt framansögðu, þ.e. nauðsynlegar framkvæmdir til að stemma stígu við hættu af völdum hugsanlegra eldsumbrota á Reykjanesskaga.

Ákvæði frumvarpsins helgast samkvæmt framansögðu af lögmætum og málefnalegum markmiðum og rúmast ótvírætt innan valdheimilda löggjafans og stjórnskipulegrar skyldu ríkisvaldsins til að verja almannaoýggi. Ákvæði frumvarpsins uppfylla því jafnframt samsvarandi skilyrði stjórnarskrárinnar fyrir takmörkun stjórnarskrárvarinna réttinda, m.a. skilyrði eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Að því er varðar heimildir til leigunáms og annarra ráðstafana sem geta falið í sér takmörkun á eignarrétti, sem ráðherra er heimilt að grípa til samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, þá er þess gætt að réttaröyggi og bótaréttur aðila verði tryggður eftir því sem lög mæla, sbr. 25. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008.

Með vísan til ofangreinds verður jafnframt lagt til grundvallar að ákvæði frumvarpsins samræmist meðalhófsreglu með því að þess er gætt að ganga ekki lengra en nauðsyn krefur til að ná settum markmiðum um vernd almannaoýggis vegna mögulegrar náttúruvár. Er þannig talið að aðrar og vægari leiðir séu ekki færar þannig að settum markmiðum verði náð með fullnægjandi hætti. Verði frumvarpið að lögum myndi ráðherra og öðrum stjórnvöldum við framkvæmd ákvæða frumvarpsins einnig bera 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 og fleiri lögum. Síðastnefnd tilhögun helgast af nauðsyn þess að ákvarðanatoka og nauðsynlegar framkvæmdir

af hálfu stjórnvalda geti gengið skjótt fyrir sig sem kallar á frávík frá hefðbundnum reglum um málsmeðferð í stjórnslunni o.þ.h.

Þá hefur verið gætt að því að valdheimildir ráðherra samkvæmt frumvarpinu séu afmarkaðar m.a. við ákvæðinn tilgang og nauðsyn eins og ákvæði frumvarpsins og ofangreind umfjöllun bera með sér. Frumvarpið veitir sem fyrr segir ráðherra heimild til að taka ákvörðun um nauðsynlegar framkvæmdir, í þeim tilgangi að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanesskaga fyrir hugsanlegum eldsumbrotum. Þannig felast í ákvæðum frumvarpsins takmörk á umfangi valdheimilda ráðherra með því að þeim verður beitt í því skyni að tryggja öryggi og almannahagsmuni vegna umræddrar náttúruvár. Ákvæðin teljast því fullnægja því skilyrði stjórnarskrárinnar að valdheimild ráðherra til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum réttindum sé ekki óheft.

Með sömu rökum og að framan greinir, m.a. varðandi markmið frumvarpsins og meðalhóf, verður að telja ljóst að ákvæði frumvarpsins, sem miða sem fyrr segir að því að vernda grundvallaröryggishagsmuni ríkisins og almennings, geti ekki talist ganga gegn EES-samningnum og afleiddum gerðum hans. Lagasetning aðildarríkis sem hverfist um vernd slíkra grundvallarhagsmuna verður almennt ekki talin falla undir svið EES-samningsins, og verða ákvæði hans eða afleiddrar löggjafar ekki skýrð svo að þau takmarki rétt aðildarríkja til slíkra aðgerða. Allt að einu verða ákvæði frumvarpsins talin uppfylla áskilnað EES-réttar um að stefnt sé að lögmætum og málefnalegum markmiðum í þágu almannahagsmuna, með vísan til þess sem áður hefur verið rakið. Þá er fullnægt áskilnaði EES-réttar um meðalhóf og jafnræði að því leyti sem við getur átt með vísan til þess sem áður var rakið. Með hliðsjón af framangreindum atriðum verður heldur ekki talið að ákvæði frumvarpsins gangi gegn öðrum alþjóðlegum skuldbindingum.

Lagt er til að lögin öðlist réttaráhrif þegar í stað við birtingu þeirra í A-deild Stjórnartíðinda, en ekki daginn eftir birtingu svo sem myndi annars leiða af 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Þótt gildistöku réttaráhrifa frumvarpsins sé þannig flýtt sem nemur innan við sólarhring er fullnægt áskilnaði stjórnarskrárinnar um að lög skuli birt. Þá ber að minna á að skv. 1. mgr. 8. gr. fyrrnefndra laga binda óbirt lög stjórnvöld frá því lögin öðlast gildi.

5. Samráð.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytið og innviðaráðuneytið eins og áður kom fram.

Í ljósi þeirrar óvissu sem uppi er um þróun yfirstandandi jarðhræringa á Reykjanesskaga sem ógnað gæti mikilvægum innviðum hefur reynst nauðsynlegt að víkja frá ákvæðum samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, sem samþykkt var í ríkisstjórn 24. febrúar 2023 hvað varðar frekara samráð um efni frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Meðal annars gefa ákvæði frumvarpsins kost á að verja orkuverið í Svartsengi ásamt borholusafni og vinnslubúnaði sem virkjunin samanstendur af. Þá liggja mikil verðmæti í eignum í sveitarfélaginu Grindavík sem geta einnig þurft á vernd að halda og ekki er unnt að leggja mat á.

Kostnaður við uppbyggingu varnargarðs við Svartsengi er áætlaður 2,5 milljarðar kr. auk 20% óvissu sem gert er ráð fyrir að minnki þegar nánari upplýsingar liggja fyrir.

Ljóst er að verulegt tjón getur hlotist af því ef starfsemi orkuversins í Svartsengi leggst af. Fjárhagslegt verðmæti virkjunarinnar er verulegt, bókfært virði hennar er um 24 milljarðar kr. en áætlað endurstofnvirði er um 70 milljarðar kr. Fyrir utan fjárhagslegt virði innviða á svæðinu verður mjög vandasamt og kostnaðarsamt að koma á varaafli. Fyrirliggjandi upplýsingar benda til að kostnaður við kaup á neyðarkyndistöðvum sem duga fyrir lágmarksupphitun fyrir öll Suðurnes og annan nauðsynlegan búnað sé um tveir milljarðar kr. Neyðarkyndistöðvarnar ganga fyrir olíu og gæti olúkostnaður numið 800 til 1.500 milljónum kr. á mánuði, auk annars rekstrarkostnaðar. Umræddur búnaður er ekki til á landinu og óvíst er á þessum tímápunkti hvort hann sé laus til afhendingar annars staðar í heiminum. Jafnframt er ljóst að umhverfisáhrif af rekstri kyndistöðvar af þessu tagi yrðu veruleg.

Gjaldtakan sem lögð er til í frumvarpinu hefur þau áhrif á ríkissjóð að tekjur aukast um nálægt einum milljarði króna á árinu 2024. Tekjur ríkissjóðs af gjaldinu munu svo næstu tvö árin eftir það fylgja þróun brunabótamats þeirra húseigna sem skylt er að tryggja samkvæmt lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Áhrif gjaldtökunnar á vísitölu neysluverðs eru talin óveruleg enda um að ræða hlutfallslega litla aukningu kostnaðar við rekstur húsnæðis. Svo dæmi séu nefnd myndi gjaldið nema 4.800 kr. á ári af íbúð með brunabótamat að fjárhæð 60 milljónir kr. og 8.000 kr. á ári af íbúð með brunabótamat að fjárhæð 100 milljónir kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er markmiðum og gildissviði frumvarpsins lýst almennt og þarfnast það ekki sérstakra skýringa.

Þá er mælt fyrir um í ákvæðinu að ríkislögreglustjóri fari með framkvæmd aðgerða sem tekin er ákvörðun um á grundvelli 2. gr. Í því sambandi gæti ríkislögreglustjóri leitað liðsinnis annarra fagstjórnvalda o.fl. eftir þörfum og í samræmi við almennar reglur.

Um 2. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um heimildir ráðherra, sem fer með málefni almannaþinganna, til að taka ákvörðun, eina eða fleiri, um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannaþinganna vegna hugsanlegra eldsumbrota og náttúruvár sem tengist eldstöðvakerfum á Reykjaneskaga. Ákvæðið felur í sér sjálfstæða lagaheimild ráðherra til slíkra ákvarðana og þurfa þær því ekki að sækja jafnframt stoð í sérlög sem annars gætu átt við, sbr. einnig 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt hljóðan 1. mgr. og í samræmi við markmið og tilefni frumvarpsins, er þessi lagaheimild bundin við nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannaþinganna, sem miða að því að koma í veg fyrir eftir fremsta megni að íbúar, mikilvægir innviðir og aðrir almannahagsmunir verði fyrir tjóni af völdum náttúruvár sem tengist eldstöðvakerfum á Reykjaneskaga. Hugtakið mikilvægir innviðir vísar í stuttu máli til kerfa, mannvirkja, starfsemi o.fl. sem geta talist forsenda fyrir því að mikilvægustu verkefnum og þörfum samfélagsins sé sinnt. Með almannahagsmunum er í frumvarpinu m.a. átt við almannaöryggi og aðra verndarhagsmuni sem tengjast m.a. virkni mikilvægra innviða. Ofangreind hugtök, þ.m.t. mikilvægir innviðir og almannahagsmunir, ber að skýra með sjálfstæðum hætti í ákvæðum frumvarpsins en við túlkun umræddra hugtaka má jafnframt líta til viðtekings skilnings á þeim m.a. í stefnumörkun stjórnvalda á þessu sviði, þar á meðal af hálfu almannaþingadeildar ríkislögreglustjóra, þjóðaröryggisráðs og almannaþinganna- og öryggismálaráðs.

Í 2. mgr. eru taldar upp þær framkvæmdir sem til álita kemur að ráðherra taki ákvörðun um skv. 1. mgr. Framkvæmdir sem falla undir ákvæðið eru uppbygging varnargarða, gerð

varnarfyllinga yfir veitumannvirki og gróftur leiðarskurða, sbr. 1.–3. tölul. Með veitumannvirkjum er m.a. átt við borholur, en til varnargarða teljast t.d. svonefndir leiðigarðar.

Í 3. mgr. er tillögu ríkislögreglustjóra um framkvæmdir mörkuð frekari umgjörð og kveðið á um hvað slík tillaga þurfi að lágmarki að fela í sér. Verður að telja það nauðsynlegt í ljósi mikilvægis þess að ákvarðanatöku ráðherra gangi eins greiðlega fyrir sig og frekast er kostur.

Í 4. mgr. er vísað til 25. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008. Þannig er lagt til að ráðherra verði heimilt að beita valdheimildum samkvæmt því lagaákvæði, m.a. til leigunáms fasteigna og mannvirkja, vegna ákvarðana skv. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Þá gildir 25. gr. fyrrnefndra laga um ákvörðun bóta og samkomulag um bætur fyrir tjón vegna framkvæmda skv. 1. mgr., þ.m.t. bætur fyrir leigunám. Um hugtakið leigunám má að öðru leyti vísa til eignaréttar.

Rétt er að taka fram að ákvæði laga um almannavarnir gilda almennt séð um viðfangsefni frumvarpsins, að svo miklu leyti sem annað leiðir ekki beinlínis af ákvæðum frumvarpsins, sem teljast myndu sérlög gagnvart lögum um almannavarnir. Meðal annars er talið rétt að víkja í umræddu ákvæði frumvarpsins frá því skilyrði 25. gr. laga um almannavarnir að hættustigi hafi verið lýst yfir áður en valdheimildir virkjast samkvæmt því ákvæði, sbr. einnig umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu. 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. Að öðru leyti myndu viðeigandi ákvæði laga um almannavarna gilda samhliða ákvæðum frumvarpsins þar sem við getur átt.

Loks mælir 5. mgr. fyrir um að ákvörðun ráðherra samkvæmt ákvæðinu sé endanleg á stjórnáráðslustigi líkt og leiðir af eðli málsins.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er mælt fyrir um samráð við landeigendur, viðkomandi sveitarfélag auk tiltekinna ráðuneyta og ríkisstofnana vegna framkvæmda sem ráðherra tekur ákvörðun um skv. 2. gr. Með því móti mun ráðherra eftir föngum gefast færi á að taka tillit til sjónarmiða þessara aðila, þ.m.t. varðandi hagsmuni landeigenda og verkefni viðkomandi stjórnvalda, áður en hann tekur ákvarðanir um framkvæmdir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, sbr. einnig skýringar við 4. mgr. 5. gr. Í ljósi aðstæðna er mikilvægt að ráðherra setji aðilum skamma fresti til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, en lengd fresta getur oltíð á atvikum og framvindu mála. Mögulega gætu aðstæður verið með þeim hætti að frestur til viðbragða sé innan við sólarhringur svo að dæmi sé tekið. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að taka ákvörðun skv. 2. gr. án þess að sjónarmið umræddra aðila liggi fyrir ef brýna nauðsyn ber til og það þolir ekki bið. Eins og ákvæðið ber með sér er ekki ráðgert að ráðherra verði lagalega bundinn af þeim sjónarmiðum sem berast frá aðilum samkvæmt framansögðu, en ráðherra myndi samt sem áður leitast við að taka mið af slíkum sjónarmiðum við ákvarðanatöku um framkvæmdir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eftir því sem aðstæður leyfa. Hvað varðar viðkomandi sveitarfélag og stjórnvöld á ofangreint m.a. við um sjónarmið um skipulagsleg atriði, náttúruvernd, vernd menningarminja og innviða, ríkisfjármál og aðra þætti sem framkvæmdir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins geta haft áhrif á og eðlilegt er að ráðherra taki eftir föngum tillit til við ákvarðanatöku um framkvæmdir og útfærslu þeirra. Þá er tekið fram í ákvæðinu að framkvæmd samráðs samkvæmt framansögðu hafi ekki áhrif á gildi ákvörðunar ráðherra skv. 2. gr. Því er það t.d. ekki sjálfstætt skilyrði fyrir gildi slíkrar ákvörðunar að samráð samkvæmt ákvæðinu fari fram auk þess sem hugsanlegur annmarki á samráðinu myndi ekki geta valdið ógildingu ákvörðunar ráðherra. Eðlilegt er að víkja hér frá

hefðbundnum sjónarmiðum um ógildanleika stjórnvaldsákvæðana í þessu samhengi enda þykja hagsmunir af því, að gildi ákvörðunar ráðherra sé að þessu leyti ekki undirorpið vafa, vega hér þyngra. Ákvæðið kemur þó að öðru leyti ekki í veg fyrir að landeigandi eða annar aðili láti reyna á lögmæti ákvörðunar ráðherra fyrir dómstólum í samræmi við almennar reglur og að réttarfarsskilyrðum uppfylltum.

Um 4. gr.

Lagt er til að kveðið verði á um nýtt gjald, forvarnagjald, sem er ætlað að standa straum af kostnaði við framkvæmdir til að varna eða draga úr tjóni af völdum eldgosa, jarðskjálfta og vatnsflóða.

Í frumvarpinu er lagt til nýtt forvarnagjald sem verður lagt á tímabundið í þrjú ár. Ástæða þess að ekki eru notaðar fjárveitingar Ofanflóðasjóðs í verkefnið er að fyrirkomulagið sem lagt er til nuna er sveigjanlegra og þjálla en að fara með fjármögnun framkvæmdanna í gegnum Ofanflóðasjóð.

Ofanflóðasjóður er í umsjón ofanflóðanefndar sem tekur ákvarðanir um úthlutanir úr sjóðnum. Heimildin til að ráðast í þær framkvæmdir sem lagðar eru til í frumvarpinu er tímabundin og nauðsynlegt er að hægt sé að hraða ákvarðanatöku. Ofanflóðasjóður fjármagnar verkefni sem hafa framkvæmdaáætlun til fimm ára.

Innan Stjórnarráðsins hefur verið sett upp verklag þar sem hægt er að bregðast hratt við þegar hamfarir verða. Með frumvarpinu er verið að formfesta ákveðnar boðleiðir og stytta ákvarðanatöku. Hér er einnig verið að kveða á um forvarnaraðgerðir áður en atburður á sér stað til að vernda innviði og almannahagsmuni og talið er að betur fari á því að Alþingi sé upplýst og veiti samþykki til tímabundinna aðgerða.

Gjaldið leggst á allar húseignir og reiknast af brunabótamati samkvæmt lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994, sbr. og nánari ákvæði um brunabótamat í reglugerð um lögboðna brunatryggingu húseigna, nr. 809/2000.

Gert er ráð fyrir því að váttryggingafélög innheimti gjaldið með brunatryggingaiðgjöldum skv. 3. mgr. 11. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992, líkt og gildir um gjöld í Ofanflóðasjóð skv. 1. mgr. 12. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997. Ákvæði 3. og 5. mgr. 11. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu gilda um innheimtu forvarnagjaldsins eftir því sem við getur átt. Af því leiðir m.a. að gjalddagar þess eru þeir sömu og gjalddagar brunatryggingaiðgjalda. Ef greiðslu árlegra brunatryggingaiðgjalda er skipt niður á fleiri en einn gjalddaga skal því hið sama gilda um forvarnagjaldið. Um bókhald og skil váttryggingafélaga á gjaldinu til ríkissjóðs fer eftir reglugerð sem sett er skv. 3. mgr. 11. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu eftir því sem við getur átt, sbr. nú einkum 16. gr. reglugerðar um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 770/2023. Af vísuninni til 5. mgr. 11. gr. laga um Náttúruhamfaratryggingu Íslands leiðir jafnframt að forvarnagjald nýtur lögtaksréttar, auk lögveðréttar í viðkomandi húseign og heimilt er að krefjast nauðungarsölu eignarinnar án undangengings dóms, sáttar eða fjárnáms til fullnustu gjalds sem er í vanskilum.

Um 5. gr.

Ákvæðið hefur að geyma fyrirmæli um gildistöku frumvarpsins og mörk gagnvart gildissviði annarra laga. Lagt er til að löggin öðlist réttaráhrif þegar í stað við birtingu þeirra í A-deild Stjórnartíðinda, en ekki daginn eftir birtingu þeirra svo sem myndi annars leiða af 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Þótt gildistöku réttaráhrifa frumvarpsins sé þannig flýtt sem nemur innan við sólarhring er eftir sem áður fullnægt

áskilnaði stjórnarskrárinnar um að lög skuli birt. Þá ber að minna á að skv. 1. mgr. 8. gr. fyrrnefndra laga binda óbirt lög stjórnvöld frá því lögin öðlast gildi.

Þó er lagt til að 4. gr. frumvarpsins um forvarnagjald öðlist gildi 1. janúar 2024 og falli úr gildi 31. desember 2026. Talið er nauðsynlegt að veita tryggingafélögum lágmarksfrest til að undirbúa innheimtu gjaldsins.

Í 4. mgr. er lagt til að vikið verði frá ákvæðum tilgreindra gildandi laga, þ.e. að þau gildi ekki um undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar um nauðsynlegar framkvæmdir skv. 2. gr. frumvarpsins. Taldir eru upp þeir lagabálkar sem svo hagar til um. Þótt viðkomandi lagabálkar geti geymt undantekningar eða reglur um einfaldari málsmeðferð vegna framkvæmda á borð við þær sem frumvarpið tekur til, gefst ekki ráðrúm til að greina nánar samspil þeirra við ákvæði frumvarpsins. Þykir því rétt, og sem tryggir nauðsynlega einföldun og skýrleika í ljósi aðstæðna, að haga lagaskilum þannig að ákvæði frumvarpsins víki þessum lögum til hliðar að því er varðar framkvæmdir og ráðstafanir sem falla undir gildissvið frumvarpsins. Ákvæði frumvarpsins standa því sjálfstætt að þessu leyti. Þar sem upptalningu lagabálka í 4. mgr. sleppir getur verið rétt að skýra ákvæði frumvarpsins svo að þau gangi sem sérlög frammar ákvæðum annarra laga þótt þau séu ekki beinlínis talin upp í 4. mgr. Úr því yrði þá leyst á grundvelli lögskýringar hverju sinni.

Þrátt fyrir framangreint er leitast við að tryggja í 3. gr., sem fyrr segir, að ráðherra hafi viðhlítandi samráð við aðila sem nefndir eru í þeirri grein frumvarpsins vegna nauðsynlegra framkvæmda samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eftir því sem ráðrúm gefst til. Í því sambandi er m.a. ráðgert að ráðherra taki mið af tillögum og athugasemdum aðila eins og kostur er. Þá bæri ráðherra sem endranær að gæta eftir föngum að óskráðum reglum stjórnsluréttar. Loks má nefna að 4. mgr. er ekki ætlað að hrófla við almennri heimild hlutaðeigandi ráðherra til að ráðfæra sig við hlutaðeigandi fagstjórnvöld vegna nauðsynlegra framkvæmda samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.