

141. löggjafarþing 2012–2013.
Þingskjal 1322 — 634. mál.
2. umræða.

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum, nr. 15/1923,
og lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu,
með síðari breytingum (samræming reglna um vatnsréttindi).

Frá minni hluta atvinnuveganefndar.

Minni hlutinn getur engan veginn felld sig við afgreiðslu meiri hluta nefndarinnar á frumvarpinu. Fyrir því liggja ýmsar ástæður sem raktar verða hér í framhaldinu.

Yfirlýst markmið um lagasamræmingu.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins kemur fram að því sé ætlað að samræma reglur um vatnsréttindi í anda vatnalaga og að ekki sé litið svo á að það hafi bein áhrif á eignarrétt landeigenda frá því sem er í gildandi lögum. Þá kemur fram að frumvarpið sé unnið til samræmis við niðurstöður nefndar sem falið hafi verið að kanna með hvaða hætti unnt væri að samræma ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga), og vatnalaga, nr. 15/1923, þeirri framsetningu sem niðurstaða hafi orðið um á Alþingi haustið 2011 varðandi vatnalög.

Í framhaldi af ræðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpinu 6. mars sl. var ráðherrann spurður hvort það innihéldi einhver ákvæði sem nauðsyn bæri til að afgreiða í ljósi þess hve stutt væri til þingloka samkvæmt starfsáætlun Alþingis. Í andsvari ráðherrans kom eftirfarandi m.a. fram:

„Málið er nú tiltölulega skýrt, það er tiltölulega einfalt. Það snýst um þessa lagasamræmingu sem öll rök standa til. Ég get ekki haldið því fram að það sé knýjandi nauðsyn og himinn og jörð farist á einhverjum næstu vikum eða mánuðum, en þó er það þannig að augljóslega er betra að samræmið komist á sem fyrst. [...] Í raun er frumvarpið mjög einfalt en menn vildu náttúrulega fara mjög vandlega í gegnum það að réttur umbúnaður væri á þessu hvað varðar það að samræma þetta að fullu vatnalögunum. Það eru þau sem ráða í raun og veru og þetta er samræmingarvinna til þess að lög in að öðru leyti, lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, eftir atvikum þá tengingin yfir í raforkulögin, séu í samræmi við þessa meginlöggjöf. Málið er tiltölulega einfalt og liggur skýrt fyrir þannig að ég er nú svo bjartsýnn já, að ég geri mér fullar vonir um að atvinnuveganefnd vinni þetta rösklega. Það væri sómi að því að ljúka meðal annars afgreiðslu þessa ágæta máls hér fyrir þinglok.“

Orð ráðherrans má helst skilja á þann veg að frumvarpið feli í sér ákvæði sem stefni að einfaldri en faglegri samræmingu löggjafar og það væri í raun það eina sem hann hefði í huga með framlagningu þess.

Ófullnægjandi málsmeðferð í atvinnuveganefnd.

Frumvarpið sem hér um ræðir var lagt fram á Alþingi 4. mars, ellefu dögum fyrir þinglok samkvæmt starfsáætlun Alþingis. Mælt var fyrir málinu að kvöldi 6. mars og þá fullyrt að um væri að ræða samræmingarmál, en enga grundvallarbreytingu.

Frumvarpið gekk til nefndarinnar 6. mars sl., tveimur dögum eftir að það var lagt fram, og var sent til umsagnar 14. sama mánaðar. Umsagnaraðilar fengu aðeins tvo virka daga til að skila umsögnum þar sem umsagnarfresti lauk þriðjudaginn 19. mars. Minni hlutinn mótmælti þessum vinnubrögðum harðlega og benti á að hér væri um grundvallarspurningar að ræða sem frumvarpið opnaði á og lytu m.a. að eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar. Á það var ekki hlustað. Frumvarpið var síðan afgreitt á fundi nefndarinnar 20. mars sl.

Af umsögnum margra þeirra sem skiluðu álitum til nefndarinnar má sjá að þeir telja þennan skamma frest óskiljanlegan og í raun til þess fallinn að gera þeim ómögulegt að greina frumvarpið og veita sómasamlega umsögn um það. Óhætt er að fullyrða að málsmeðferð nefndarinnar var óvanalega snörp, skammur frestur var gefinn til að veita umsagnir um málið, nefndarmönnum var enginn tími veittur til að yfirfara umsagnir sem bárust enda var tekið á móti flestum gestum vegna málsins áður en þeir náðu að skila inn umsögn.

Þetta eru óskiljanleg vinnubrögð og meiri hlutanum til lítils sóma. Ekkert knýr sérstaklega á um skjóta afgreiðslu málsins, eins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra sagði í tilvitnaðri ræðu sinni við 1. umræðu þess. Það eru því ekki efnisatriðin sem knýja á um skjóta afgreiðslu málsins. Þegar við bætist að málið virðist brjóta í bága við sjálfa stjórnarskrána er ótrúlegt að þingmenn láti sér það til hugar koma að ryðja þessu máli áfram, án þess að skoða það til hlítar.

Alvarlegar athugasemdir umsagnaraðila.

Í umsögnum koma ýmis atriði fram sem vert er að vekja athygli á.

Í umsögn Karls Axelssonar, hæstaréttarlögmans og dósentis við lagadeild Háskóla Íslands, fullyrðir Karl að tilflutningur grunnvatns úr auðlindalögum yfir í vatnalög samkvæmt tillögum frumvarpsins eigi ekkert skylt við hugmyndir um heildstæða og samræmda vatnalöggjöf sem vísað var til í undirbúningsgögnum laga nr. 132/2011. Tekur Karl reyndar fram að hann telji frumvarpið af óskiljanlegum ástæðum klætt í búning *samræmingarmáls* þrátt fyrir að það feli í sér grundvallarbreytingu á eignarréttarlegri stöðu grunnvatns- og grunnvatnsréttinda. Í umsögn Landssambands veiðifélaga og Landssamtaka landeigenda er fullyrt að með frumvarpinu sé ráðgert að afnema fullkominn og beinan eignarrétt landeiganda að auðlindinni grunnvatni sem nú sé tryggður með óbyggjandi hætti í gildandi lögum. Telja umsagnaraðilarnir engan vafa leika á að ákvæði frumvarpsins fari í bága við 72. gr. stjórnarskrár. Gagnrýna þeir að villandi umfjöllun komi fram um eðli frumvarpsins í athugasemdum við frumvarpið. Í framhaldinu fordæma þeir meðferð þess á Alþingi.

Óhætt er að fullyrða að Bændasamtök Íslands taki undir framangreinda gagnrýni í öllum atriðum í umsögn sinni. Þar segir m.a.:

„Það er ástæða til þess að gera alvarlegar athugasemdir við frumvarpið sem slíkt. Athugasemdir með frumvarpinu bera allar þess merki að um sé að ræða einhvers konar samræmingarmál. Hér er hins vegar ekki á ferðinni neitt samræmingarmál. Það er þvert á móti þannig að um er að ræða grundvallarbreytingu á eignarréttarlegri stöðu grunnvatns. Erfitt er að sjá hvers vegna þetta stendur til nú á þessum síðustu dögum þingsins og kjörtímabilsins og hvers vegna athugasemdir með frumvarpinu eru jafn villandi og raun ber vitni um. Þá er í raun óskiljanlegt hvers vegna höfundar frumvarpsins, hverjir sem það eru, sjá ekki ástæðu til þess að minnst á eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar í þessu samhengi, því ráð gert er að afnema beinan eignarrétt landeigenda að grunnvatni.

Bændasamtök Íslands leggjast alfarið gegn því að þetta frumvarp nái fram að ganga og ítreka gagnrýni sína á stuttan umsagnarfrest og villandi lögskýringargögn.“

Landssamband veiðifélaga og Landssamtök landeigenda skiluðu sameiginlegri umsögn.

Þar benda þau á að afleiðing fyrirhugaðrar lagasetningar sé einhliða afnám fullkominnar eignar landeiganda að auðlindinni grunnvatni. Í gildandi vatnalögum frá árinu 1923 sé kveðið með skýrum hætti á um að lögin taki einungis til vatns á yfirborði jarðar. Þetta ákvæði hafi verið tekið upp óbreytt með lögum nr. 132/2011. Það sé því alrangt sem haldið sé fram í athugasemdum við frumvarpið að við setningu þeirra laga hafi ekki verið gerður greinarmunur á yfirborðsvatni og grunnvatni. Samtökin segja fullvíst að frumvarpið fari í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar og gagnrýna að verið sé, að frumkvæði framkvæmdarvaldsins, að leiða þingið lengra í setningu laga en stjórnarskrá heimilar. Benda samtökin á að beri bryna nauðsyn til að samræma ákvæði vatnalaga og auðlindalaga hvað eignarrétt og umráð yfir vatni varði sé næsta auðvelt að breyta eignarréttarákvæðum vatnalaga til samræmis við eignarréttarákvæði auðlindalaga. Telja þau slíka breytingu nærtæka sé nauðsyn talin á samræmdum ákvæðum laganna og að slíkt hafi ekki í för með sér að eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár verði þverbrotin, líkt og stefnir í verði frumvarpið að lögum.

Samband garðyrkjubænda bendir á að fullkomin óvissa verði um eignarhald á heitu vatni á jörðum bænda verði þetta frumvarp samþykkt. Í umsögn sambandsins til nefndarinnar segir: „Garðyrkjubændur hafa verið forgöngumenn um nýtingu heita vatnsins með kaupum á landi með réttindum sem þar eru. Eignaraðildin er ótvíræð. Ekki er þess getið í frumvarpinu hvort þessi réttindi verða tekin af garðyrkjubændum og því ástæða til að fá úr því skorið. Heita vatnið er ein af mikilvægu forsendunum reksturs garðyrkjunnar.“

Þess má geta að allir framangreindir umsagnaraðilar gagnrýndu harðlega hve stuttan tíma þeir fengu til að greina áhrif frumvarpsins áður en þeir skiluðu inn umsögn. Virðist enginn þeirra hafa komist nærri því að geta sagt til um hver þau verða. Á fundi nefndarinnar var gengið á suma þeirra og þeir spurðir hvort þeir hafi náð að vinna eitthvert mat á áhrifunum en þeir svöruðu því neitandi en bentu um leið á að þeir hafi skilað ítarlegum greiningum til Alþingis við meðferð frumvarpa til laga um breytingar á vatnalögum a.m.k. í tvígang síðastliðin ár og að þeir hefðu gjarnan viljað fá tækifæri til þess að vinna slíka greiningu vegna frumvarpsins.

Brot á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Það er í rauninni stórlega ámælisvert að hvorki í athugasemdum við frumvarpið né í fram-söguræðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra er orði eytt á stöðu þessa máls gagnvart 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þó blasir við, eftir að hafa farið í gegnum umsagnir, að frumvarpið virðist vega mjög að eignarréttinum. Þetta er auðvitað grafalvarlegt mál sem Alþingi getur ekki leyft sér að skauta léttilega yfir. Í besta falli er þessi spurning undirorpin vafa. Það eitt og sér ætti að nægja til þess að málið sé lagt til hliðar og alls ekki afgreitt í fljótheitum eftir að þingtíma samkvæmt starfsáætlun á að vera lokið. Það setur svo þetta mál í enn sérkennilegra ljós að á sama tíma og það er til meðferðar á Alþingi er verið að ræða frumvarp að nýrri stjórnarskrá þar sem eignarréttarákvæðið er undir. Þær alvarlegu athugasemdir sem umsagnaraðilar gera um augljósan árekstur frumvarpsins við 72. gr. stjórnarskrárinnar, eins og Karl Axelsson, hæstaréttarlögmaður og dósent, kemst að orði í umsögn sinni, hljóta að renna stoðum undir nauðsyn þess að 5. gr. frumvarpsins verði tekin til skoðunar af þessum sökum. Minni hlutinn bendir á í þessu sambandi að alþingismenn sverja eið að stjórnarskrá Íslands.

Því er það krafa minni hlutans að frumvarpið hljóti ítarlega skoðun og meðferð sérfræðinga að þessu leyti líkt og gert var með tillögu stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá. Það má ekki henda að sú fljótaskrift sem nú einkennir afgreiðslu mála þegar þinghaldi á að vera lokið samkvæmt starfsáætlun Alþingis verði til þess að lagasetning gangi lengra en stjórnarskráin leyfir.

Tilgangurinn afhjúpast.

Í þessu sambengi má einnig benda á að framsögumaður málsins í nefndinni virðist hafa komist nærri því að útskýra hvað í raun vakti fyrir þeim sem frumvarpið sömdu í pistli sem ber heitið *Orrustan um auðlindir Íslands* og birtist á bloggsíðu hans 19. mars sl. Þar fjallar hann um frumvarpið og vísar til þeirra umsagna sem fram hafi komið og umræðna um þá breytingu sem frumvarpið hefur í för með sér. M.a. segir hann og vísar til þessa frumvarps sem hér er til umfjöllunar: „Baráttan um yfirráð yfir sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar, sem hefur staðið yfir meira og minna allt kjörtímabilið (og lengur) er nú að ná hámarki á Alþingi.“

Blekkingarleikur.

Óhætt er að fullyrða að í þessu máli hafi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra stundað blekkingarleik. Slíka framkomu gagnrýnir minni hlutinn harðlega. Undir engum kringumstæðum ættu stjórnvöld að komast upp með að þröngva frumvörpum í gegnum þingið með felum og klækjum. Látið er í veðri vaka að mál þetta sé nánast tæknilegt samræmingarmál. Frekari skoðun á því leiðir hins vegar í ljós að um er að ræða grundvallarbreytingu sem margir hafa haldið fram að brjóti í bága við stjórnarskrá.

Að sjálfsögðu hefur þessi óvanalega staða í för með sér að meiri hlutinn hefur afgreitt frumvarpið án þess að það hafi fengið viðeigandi meðferð. Þar að auki kom í ljós á fundum nefndarinnar að frumvarpsgerðin sjálf virðist hafa farið fram bak við luktur dyr. Fáum virðist hafa verið hleypt þar að, a.m.k. engum sem hagsmuna áttu að gæta. Þannig kom fram að ekkert minnsta samráð var haft við landeigendur eða bændur. Skýrsla grunnvatnsnefndar sem frumvarpið byggist á var ekki birt á vef ráðuneytisins né nokkurs staðar með opinberum hætti. Hagsmunaaðilar fréttu fyrst af þessu máli þegar það var lagt fram á Alþingi eða þegar þeir fengu það sent til umsagnar.

Niðurstaða minni hlutans.

Að mati minni hlutans er frumvarpið ótækt til frekari meðferðar á Alþingi. Undirbúningur og sjálf frumvarpsgerðin hefur alls ekki verið eins og best verður á kosið heldur þvert á móti. Þá hefur meðferðin fyrir þinginu aðeins verið til málamynda.

Að öllu framangreindu sögðu telur minni hlutinn ljóst að frumvarpið er ekki tækt til afgreiðslu. Minni hlutinn leggst gegn frumvarpinu og leggur til að því verði **vísað til ríkisstjórnarinnar** til gagngerrar endurskoðunar þar sem samráð og samvinna verði höfð að leiðarljósi.

Alþingi, 20. mars 2013.

Einar K. Guðfinnsson,
frsm.

Jón Gunnarsson.

Sigurður Ingi Jóhannsson.