

Alþingi
Erindi nr. P 131/1116
komudagur 21.3.2005

UST

Umhverfisstofnun

Nefndasvið Alþingis
iðnaðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

21. mars 2005
Skjalanúmer: 50
Tilvísun: UST20050200052/KG

Frumvarp til vatnalaga, 413. mál

Vísað er til erindis iðnaðarnefndar, dags. 10. febrúar sl., þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til vatnalaga, 413. mál.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að vatnalög, nr. 15/1923, hafi um árabil verið helsta réttarheimildin hér á landi, og tiltölulega fáar breytingar hafi verið gerðar á lögnum á þeim tíma sem liðinn er frá setningu þeirra. Þá er sú skoðun sett fram í greinargerðinni að tímabært hafi verið að endurskoða löginn vegna þess að miklar tækni framfarir hafi orðið frá því að þau voru sett, samhliða miklum samfélagsbreytingum. Tekið er dæmi um að vægi umhverfisverndar hafi aukist til muna frá því að löginn voru sett. Ennfremur er bent á að setja þurfi skýrar niður í löggjöf vægi einkaréttar, almennaréttar og opinberra hagsmuna með það í huga hve miklir hagsmunir eru af hagkvæmri nýtingu vatns og skynsamlegri stjórn þessarar auðlindar.

Umhverfisstofnun telur að framlagt frumvarp til vatnalaga sé háð verulegum annmörkum þar sem það lýtur aðeins að hluta þeirra sjónarmiða sem sett eru fram í tilvísaðri greinargerð sem rök fyrir því að breyta þurfi núgildandi vatnalögum. Umhverfisstofnun bendir á að frumvarpinu virðist að grunni til vera ætlað að líta á orkunýtingu vatns, sem er mjög afmarkaður þáttur þess málaflokks sem lýtur að vatni, vatnsbúskap, nýtingu og verndun vatns.

Umhverfisstofnun telur á hinn bóginn að frumvarpið taki nánast ekkert til umhverfismála, „vatnafars og vatnabúskapar í víðasta skilningu þar sem lögð er áhersla á umhverfið og verndun þess“ eins og segir í greinargerðinni og er þar rakin sem ein meginástæða fyrir því að ráðist er í endurskoðun laganna. Umhverfisstofnun telur að framlagt frumvarp stangist á við alþjóðlegar viðmiðanir og skuldbindingar Íslands og leiði til réttaróvissu á fjölmörgum sviðum umhverfismála, almennaréttar og vatnsnýtingar.

Að meginefni gerir Umhverfisstofnun athugasemdir við þrjá höfuðþætti frumvarpsins; ákvæði um einkaeignarrétt að vatni, eyðingu mikilvægra ákvæða um rétt og hagsmuni almennings sem er að finna í nágildandi lögum og um fyrirhugaða stöðu Orkustofnunar sem yfirstjórnar vatnsmála út fyrir skilgreint hlutverk stofnunarinnar þar sem lítil skil eru gerð á gagnasöfnun, stjórnsýslu, framkvæmd og eftirliti.

Umhverfisstofnun telur að í frumvarpstexta gæti misræmis í orðanotkun og ekki virðist hafa verið litið á heildstæð áhrif breytinga og tengsla þeirra við ákvæði sem hafa verið unnin upp úr nágildandi vatnalögum. Í meðfylgjandi greinargerð er fjallað nánar um framangreinda höfuðþætti auk þess sem gerðar eru athugasemdir við einstakar greinar.

Umhverfisstofnun vísar til umfjöllunar um frumvarp til rannsóknar og nýtingar á jarðrænum auðlindum en frumvörpin tvö eru tengd um marga þætti. Þessi tvö frumvörp líða fyrir skort á samráði út fyrir tiltölulegan þröngan hóp og litla opinbera umræðu og kynningu. Umhverfisstofnun telur miður að frumvarp til vatnalaga, sem fjallar um mjög afmarkaðan þátt gildandi laga, skuli lagt fram á Alþingi áður en lokið er vinnu við innleiðingu rammatilskipunar ESB um vatn, enda gengur frumvarpið gegn meginviðmiðun tilskipunarinnar. Jafnframt telur stofnunin að æskilegra hefði verið að bíða eftir fyrirhuguðu frumvarpi um verndun og stýringu vatns og vatnabúskapar sem nú mun vera í vinnslu í umhverfisráðuneytinu.

Umhverfisstofnun áréttar þá skoðun sína að frumvarpinu virðist að grunni til vera ætlað að líta á afmarkaðan þátt þess málaflokks sem lýtur að vatni, vatnsbúskap, nýtingu og verndun vatns. Stofnunin telur að heiti frumvarpsins eigi að endurspegla þennan þátt og leggur til að heiti þess verði breytt í frumvarp til laga um orkunýtingu vatns. Hún telur að hin eiginlegu vatnalög hljóta að fjalla um vatn í víðustu merkingu þess orð og gildandi vatnalög eigi að standa óbreytt, að teknu tilliti til þeirra breytinga sem þarf að gera verði frumvarp þetta að lögum, þar til löggjöf sem byggir á lögleiðingu vatnatilskipunarinnar hefur tekið gildi.

Niðurstaða:

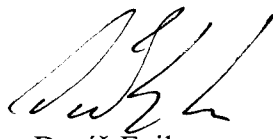
Umhverfisstofnun leggur til að:

- texti og efni framlagðs frumvarps verði afmarkað og takmarkað við þann þátt vatnsnýtingar er snýr að orkunýtingu og beri heitið Lög um orkunýtingu vatns, og lög nr 15/1923 haldi gildi sínu þar til vatnalög byggð á vatnaskipuninni hafa tekið gildi, eða
- frumvarpið verði unnið nánar og lagt fram að nýju með nútímalegri viðhorfum, eftir víðtækt samráð við þá er málið varða. Það byggi á vatnatilskipuninni og fjalli um vatn í víðustu merkingu þess orðs.

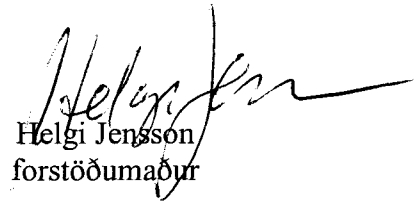
Vísað er til meðfylgjandi greinargerðar með athugasemdum um frumvarpið og einstakar greinar þess, ábendingum um úrbætur og rökstuðningi fyrir þeim. Rétt er að taka fram að greinargerðin miðar við þær forsendur að frumvarpinu sé ætlað að koma í stað gildandi vatnalaga, verði það að lögum. Komi til þess að efni frumvarpsins verði takmarkað við þann þátt er snýr að orkunýtingu vatns, liggur fyrir að margar af athugasemdunum stofnunarinnar yrðu með öðrum hætti.

Umhverfisstofnun er að sjálfsögðu reiðubúin að senda fulltrúa á fund nefndarinnar til nánari útlistunar á athugasemdum stofnunarinnar og um leiðir til að bæta frumvarpið. Stofnunin telur að ýmsir þættir athugasemda hennar verði ekki skýrðir til fullnustu nema með munnlegum flutningi, ellegar löngum skýringartexta. Er það því von stofnunarinnar að iðnaðarnefnd sjái sér fært að ræða frumvarpið ítarlega við fulltrúa stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,



Davíð Egilson
forstjóri



Helgi Jensson
forstöðumaður

Meðf.: Greinargerð - athugasemdir við frumvarp til vatnalaga
Afrit: Umhverfísráðuneytið

Greinargerð

Athugasemdir við frumvarp til vatnalaga

Almennar athugasemdir

Samkvæmt greinargerð sem fylgir með frumvarpinu hefur undirbúningur lagasetningar staðið um allan skeið, eða frá árinu 2001. Engu að síður telur Umhverfisstofnun að verulega hafi skort á samráð við stofnanir, félagasamtök og almenning og komi það fram í efnistöfum og samhengi frumvarpsins. Að mati stofnunarinnar endurspeglar frumvarpið þrönga sýn á vatn, þar sem meginviðmiðunin í frumvarpinu er nýting vatns til orkuöflunar.

Í einni af frumlöggjöf íslensks stjórnkerfis, Jónsbók, er að finna ítarleg ákvæði um notkun, nýtingu og verndun vatns. Slíkt er mikilvægi og almenn skírskotun málefnsins. Jafnframt er eftirtektarvert hversu vönduð öll löggjöf um vatn hefur verið þar sem meginatriði Jónsbókar hvað þennan málaflokk áhrærir standast fyllilega tímans tönn. Allmörg ákvæði þaðan eru í núgildandi vatnalögum og því er ástæða til að taka tilhlýðilegt tillit til Jónsbókar áfram. Það er miður að nú á tímum upplýsts þjóðfélags, kröfu um aðkomu almennings og nútímalegrar uppbyggingar á stjórnkerfi landsins, skuli ekki hafa verið haft opnara samráð, en dæmi um gagnrýnanleg vinnubrögð eru allmörg í frumvarpstexta og greinargerð. Í umfjöllun um einstök atriði frumvarpsins eru tilgreind nokkur en hér má draga fram tvö atriði.

Í upphafi VI. kafla greinargerðarinnar segir m.a.:

„Meginefni frumvarps til vatnalaga er að sjálfsgöðu vatnið sem liggur á viðkomandi fasteign eða undir henni er eða um hana rennur, sem og réttur manna til vatnsins og til ýmiss konar aðgerða gagnvart vatninu. Réttur þessi lýtur fyrst og fremst að nýtingu vatnsins, þ.e. nýtingu vatnsauðlindarinnar, en einnig að vörn gegn vám og бага af vatni, þ.e. gegn breytingum á vatnafari af völdum náttúrunnar eða af manna völdum.“

Hugmynd frumvarpssmiða virðist hér vera að gera frumvarp um vatn í fljótandi formi. Efni frumvarpsins er hins vegar umfangsmeira en svo því frumvarpið tekur til allra forma efnasambandsins vatn, þ.e. í föstu, fljótandi og loftkenndu formi. Hér er ekki hugsað um jökla, snjó, ís, sjó, gufu, dalaláðu – eingöngu um stöðu-, rennandi- og grunnvatn. Í efnistöfum frumvarpsins endurspeglast þetta þrönga viðhorf því á hin formin er ekki minnst.

Annað dæmi sem Umhverfisstofnun telur lýsandi er hversu litill gaumur er gefinn hvað varðar hagsmuni almennings. Í örstuttri tilvísun í greinargerð er þess getið að því grundvallarákvæði sem á uppruna sinn í Jónsbók um að öllum sé rétt að fara á bátum og skipum um öll skipgeng vötn sé fellt út úr lagatexta og eigi betur heima í almennum lögum er varða almannarétt. Hvað varðar þá tilvísun er fjallað ítarlega annars staðar í þessari umsögn. Hins vegar er hér bent á að öðrum ákvæðum almennings til varnar og hagsmuna er einnig eytt úr fornum lagaákvæðum. Dæmi þar um eru eftirfarandi ákvæði núgildandi vatnalaga sem hvergi sér merki í frumvarpinu:

c-liður 7. gr.: „[óheimilt er manni, nema sérstök heimild eða lagaleyfi sé til þess] að veita vatni úr landi sínu í annarra land ef óhæfilegar tálmanir almennri umferð eða tjón eða hættu að nokkru ráði fyrir hagsmuni ríkis eða almennings.“

1. mgr. 11. gr.: „Öllum er heimilt.... að nota vatn til sunds og umferðar, einnig á ísi, enda fari það eigi í bága við lög, samþykktir eða annað lögmætt skipulag.“

3. mgr. 75. gr.: „...eða af þeim mundu stafa óhæfilegar tálmanir umferð eða tjón eða hætta hagsmunum almennings...“

Vekur athygli að hér er settur fram lagatexti sem styrkir og eykur við séreignarrétt en dregur úr réttindum og hagsmunum almennings og þjóðarinnar sem heildar.

Sem dæmi um smærri ambögur má nefna að í frumvarpstexta er víða blandað saman fasteign og landi (sbr. 10. gr.). Ekki virðist hafa verið farið yfir, samræmd eða hugsuð nauðsynleg tengsl eða mismunur þar á milli. Einnig er stundum rætt um eignarhald á vatni en annars er fyrri tilvísun óbreytt þar sem fjallað er um vatnsbotn (sbr. 4. og 11. gr.).

Eins og vísað er til annars staðar í þessari umsögn gegnir vatn grundvallarhlutverki í lífríki jarðar, sem miðill og þáttur í umhverfinu. Einnig kemur fram í greinargerð að ein af ástæðum þess að farið var í endurskoðun vatnalaga er að vægi umhverfisverndar hafi aukist. Það vekur því athygli að í frumvarpi til vatnalaga er orðið umhverfi ekki að finna, hvað þá viðmiðanir um að aðgerðir raski ekki umhverfi óhæfilega. Orðið er reyndar ekki heldur að finna í núgildandi vatnalögum enda er sá texti frá 1923 þegar hugtakið var ekki til eins og við þekkjum það nú.

Umhverfisstofnun bendir á hversu stuttaralega er farið með grundvallarréttindi vatnalaga um rétt almennings um för um vötn, notkun vatna til baða, sunds, neyslu og brynningar. Telur stofnunin að vissu leyti eðlilegt að færa slíkan rétt yfir í náttúruverndarlög, en að vinna verði slíka yfirfærslu mun betur, m.a. í tengslum við ákvæði vatnatilskipunar ESB. Verði réttur almennings skertur með samþykkt þessa frumvarps eru vissulega áhöld um að þau megi aftur bæta, þar sem telja má mögulegt að það teldist takmörkun á þá útfærðum eignarrétti.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Heiti frumvarps. Umhverfisstofnun telur frumvarpið ekki nægilega víðtækt til að bera heitið „vatnalög“ þar sem það tekur einungis á afmörkuðum þætti málefnisins, þ.e. nýtingu vatns til orkuöflunar og tengda þætti. Umhverfisstofnun telur eðlilegra að lög sem fjalli um vatn, vatnafar, vatnabúskap, verndun vatns, umferð og nýtingu í heild sinni beri þetta nafn. Leggur stofnunin til að það frumvarp sem hér er til umræðu verði nefnt „Lög um orkunýtingu vatns“ (sjá einnig umfjöllun um 1. gr.) og efnistöð verði afmörkuð betur, sbr. umfjöllun um einstakar greinar. Jafnframt verði núverandi vatnalög ekki aflögð heldur einungis þær greinar sem breytt er með nýjum lögum þar til afgreidd hafa verið heildstæð löggjöf um málaflokkinn.

1. gr. Umhverfisstofnun leggst gegn þeirri grundvallarbreytingu sem lögð er til í þessu frumvarpi, þar sem breytt er frá afmörkuðum nýtingarrétti landeiganda yfir í almennan eignarrétt sem eðli málsins vegna getur verið takmarkandi á núverandi almannarétti. Vísað er til umfjöllunar um þetta atriði í fylgiskjali 1 með þessari greinargerð. Umhverfisstofnun bendir á að í 2. mgr. 1. gr. kemur fram meginefni frumvarpsins, þ.e. nýting vatnsréttinda. Telur stofnunin að þetta atriði styðji tillögu stofnunarinnar um breytt heiti frumvarpsins. Umhverfisstofnun telur að í lögum sem þessum sé mikilvægt að hafa markmiðsgrein þess efnis að þess skuli gætt við framkvæmdir skv. lögum að ekki sé spillt umhverfi á öþörfu.

2. **gr.** Að mati Umhverfisstofnunar er gildissviðsákvæði frumvarpsins óljóst og óskýrt. Ekki verður séð af því að höfundar hafi gert sér grein fyrir hversu viðamiklæð gildissviðið er, þ.e. vatn á föstu formi (ís, snjór, jökull), fljótandi (vötn, ár, grunnvatn, jarðhitavatn, dög, rigning, sjór) og loftkenndu (gufa, þoka) á yfirborði jarðar eða neðan. Stofnunin telur og að undanþáguákvæði sé óljóst þar sem oft verði ekki ljóst hvenær ákvæði laganna gefa eftir og hvenær ekki. Nánar er fjallað um þennan þátt í fylgiskjali 2 þar sem er sérstök umfjöllun um stöðu vatnalaga miðað við önnur lög.
3. **gr.** Umhverfisstofnun telur að endurskoða þurfi ýmsar skilgreiningar í 3. gr. frumvarpsins þar sem ekki hefur tekist að yfirfæra eldri skilgreiningar til veruleika dagsins í dag.
1. tl. Hér má nefna að tekin er nánast óbreytt skilgreining á *almennungi* úr vatnalögum. Umhverfisstofnun bendir á að orðið hefur verið skilgreint í nýlegum lögum s.s. jarðalögum sem hér segir: „*Almenningur* merkir í lögum þessum landsvæði sem enginn aðili getur talið til einkaeignarréttar yfir.“ Telur Umhverfisstofnun að gæta þurfi þar að á þann hátt að ekki valdi misskilningi. Jafnframt telur Umhverfisstofnun að ekki sé rétt að tala um „fasteign“ í þessum skilningi þar sem fasteignir skapa ekki grunn að netlögum (t.d. er bryggja fasteign), heldur landið sjálft. Svipað ósamræmi er víða að finna í frumvarpstexta, sbr. t.d. 6. og 10. gr.
14. tl. Umhverfisstofnun bendir á að netlög eiga einnig við 115 metra út frá sjávarströndu.
- Þá er í frumvarpinu hvorki skilgreining eða viðmiðanir á sjálfbærri nýtingu vatns né hvað nýting vatns feli í sér.
4. **gr.** Umhverfisstofnun telur varhugavert að fasteignareigendum sé færður séreignarréttur að vatni í stað víðtæks nýtingarréttar. Telur stofnunin að með slíkri skipan sé gengið gegn alþjóðlegum viðmiðunum og gegn almannahagsmunum, m.a. varðandi almannarétt til umferðar og nýtingar sem er tryggður í núgildandi vatnalögum. Jafnframt bendir stofnunin á að slík tilhögun sem hér er lögð til er andstæð því sem er í vatnalögum í Svíþjóð og Noregi sem Umhverfisstofnun kannaði til samanburðar. Umhverfisstofnun vísar til ítarlegri umfjöllunar í fylgiskjali 1 með þessari greinargerð.
8. **gr.** Umhverfisstofnun er ekki sammála þeirri takmörkun á réttindum og hagsmunum almennings sem felst í breytingum á 16. gr. núgildandi vatnalaga. Skv. núgildandi ákvæði er aðilum tryggður „kauplaus vatnsréttindi“ til forgangsþarfa (skv. 15. gr.), þ.e. ókeypis. Sá réttur vatns til heimilisþarfa, drykkjar, brynningar og þvotta er numinn úr frumvarpstexta.
10. **gr.** Umhverfisstofnun bendir á að í 10. gr. er hugtökum blandað saman á þann hátt að hætta er á misskilningi og mistúlkun. Þegar tiltekið er að vatnsfall skilji að *fasteignir* getur verið átt við mannvirki sem standa út fyrir strönd eða bakka þess, t.d. bryggja. Hér er hætta á að landareignin verði miðuð út frá mannvirkinu, ekki vatns/árbakkanum, eða útvíkkun á eignarrétti landeiganda (sjá einnig umfjöllun um 11. gr.). Leggur stofnunin til að horfið verði til baka til þess er stendur í 3. gr. núgildandi vatnalaga, þ.e. „Nú skilur vatnsfall *landareignir*, og á þá hvort land í miðjan farveg....“

11. gr. Umhverfisstofnun telur rangt að miða netlög og eignarhald á landi við *fasteignir* þar sem þær ná einnig yfir þau mannvirki sem eru skeytt við landið. Ef svo heldur sem horfir þá gæti bryggja eða annað mannvirki sem stendur út fyrir vatnsbakka aukið við netlög viðkomandi landareignar og þar með útvíkkað einkarétt viðkomandi landeiganda yfir á almenning, ellegar á kostnað annars landeiganda (sbr. 10. gr.). Umhverfisstofnun bendir á að í 11. gr. er miðað við það sem stofnunin telur eðlilegt, þ.e. að vatnsbotn að netlögum fylgi landareign, ekki vatnið sjálft eins og annars staðar er gerð tillaga um í frumvarpinu. Í 3. mgr. 11. gr. er tekið upp óbreytt orðalag úr núgildandi vatnalögum. Vekur Umhverfisstofnun hér upp þá spurningu hvort orðatiltækið „nú vex gras upp úr vatni“ sé nægilega skýrt.
12. gr. Umhverfisstofnun vísar til umfjöllunar um 10. og 11. gr. og leggur til að orðinu *fasteign* verði breytt í *landareign*.
13. gr. Umhverfisstofnun bendir á að 13. gr. frumvarpsins er að mestu leyti samhljóða hluta 7. gr. núgildandi laga (nema hvað varðar notkun orðsins *fasteign*). Hins vegar er sleppt mikilvægum hluta greinarinnar þar sem tryggt er aðgengi almennings og hagsmunir almennings og þjóðar (ríkis).
14. gr. Umhverfisstofnun bendir á að ekki er þess getið að við framkvæmdir til að breyta vatnsfalli beri að hafa í huga ákvæði náttúruverndarlaga og skipulags- og byggingarlaga.
15. gr. Umhverfisstofnun bendir á að í frumvarpstexta eru ákvæði sem er að finna í 11. gr. vatnalaga breytt á þann hátt að réttur almennings er takmarkaður umtalsvert. Í núgildandi lögum segir m.a.: „**Öllum** er heimilt að taka vatn til heimilisparfa og bús..... svo og að nota vatn til sunds og umferðar, einnig á ísi enda fari það eigi í bága við lög, samþykktir eða annað lögmætt skipulag.“ Samkvæmt frumvarpinu er réttur manna til að sækja sér vatn til heimilis- og búsparfa takmarkaður, en það er að mati Umhverfisstofnunar grundvallarréttur hvers manns og vísar stofnunin þar til samþykktar Sameinuðu Þjóðanna um sjálfbæra þróun frá 1992. Vekur þessi takmörkun ásamt útfærslu eignarréttar til handa landeigenda þá spurningu hvort mönnum á ferð verði bannað að fá sér að drekka eða brynna skepnum (s.s. hestum) nema gegn greiðslu? Að mati Umhverfisstofnunar er í frumvarpinu engin trygging gegn því að landeigendur geri kröfu um slíkt.
- Einnig vekur athygli að með 11. gr. er tekinn út réttur almennings til að nota og ferðast um vatn. Þrátt fyrir að afmarkaður hluti þessa réttar sé fluttur í náttúruverndarlög (sjá umfjöllun um 43. gr.) er þar ekki gengið alla leið. Í heildina er því almennaréttur skertur umtalsvert skv. greininni. Umhverfisstofnun bendir á ónauðsynlega skörun sem verður á vatnsveitumálum skv. nýrri skipan þegar annars vegar eru lög um vatnsveitur sveitarfélaga og hins vegar ný vatnalög (nái frumvarpið fram að ganga). Telur Umhverfisstofnun eðlilegra að vatnsveitumál verði saman í einum lagabálki, frekar en að skipta þeim. Þetta mætti gera með því að flytja alfarið vatnsveitumál yfir í lög um vatnsveitu, ellegar fella þau undir ný vatnalög er taki heilstætt á vatni, vatnsbúskap og almenna nýtingu og verndun vatns.

16. gr. Eins og nánar er fjallað um í fylgiskjali 1 með þessari greinargerð er nauðsynlegt að horfa til mikilvægis vatns sem miðils við allar framkvæmdir. Í 16. gr. saknar Umhverfisstofnun þess að í engu er kveðið á um vatnspörf náttúrulegra vistkerfa.
18. gr. Umhverfisstofnun telur það áhyggjuefni hversu lítil tenging er gerð í VI. og VII. kafla við önnur lög er gilda um nýtingu vatnsorku. Vísar stofnunin m.a. til umsagnar um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum hvað þetta varðar. Leggur Umhverfisstofnun til að annað hvort verði sett inn ný 18. gr. eillegar nýrri mgr. skeytt framan við 18. gr. frumvarpsins þar sem segir: *„Við nýtingu vatnsorku skal gætt að því að ekki raskist umhverfi óhæfilega, né hagsmunir almennings og annarra landeigenda og rétthafa. Auk ákvæða laga þessara skal fylgt eins og við á ákvæðum náttúruverndarlaga, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga um mat á umhverfisáhrifum, skipulags- og byggingarlaga, raforkulaga og laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum.“*
22. gr. Umhverfisstofnun bendir á að vegna ákvæða 22. gr. skortir tilvísun til skipulags- og byggingarlaga, vegna framkvæmdaleyfis. Án þess er hætta á að litið verði á þau lög sem víkjandi gagnvart þessu frumvarpi.
23. Umhverfisstofnun bendir á að í 23. gr. er sett á laggirnar nýtt leyfisferli til hliðar við gildandi lög, sbr. varðandi skipulags- og byggingarmál, mat á umhverfisáhrifum og náttúruvernd og sér stofnunin ekki tilganginn með slíku. Stofnunin bendir einnig á að í greininni er vísun um að fylgt skuli ákvæðum raforkulaga. Hvergi er minnst á náttúruverndarlög, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög um mat á umhverfisáhrifum, skipulags- og byggingarlög, eða önnur ákvæði sem lúta að verndun og varðveislu vatnsauðlindarinnar. Sjá einnig umfjöllun um 18. gr.
24. gr. Umhverfisstofnun bendir á að í 24. gr. er landeigendum heimilað að veita vatni á aðrar landareignir. Þessi grein er í mótsögn við ákvæði 7. gr. núgildandi vatnalaga þar sem slíkt athæfi er bannað nema til komi sérstök heimild eða lagaleyfi. Einnig vísast til ákvæði í 2. mgr. 9. gr. vatnalaga. Telur Umhverfisstofnun þetta breytta ákvæði ekki vera til bóta.
25. gr. Umhverfisstofnun bendir á að niðurlagning mannvirkis skuli eingöngu vera háð samþykki Orkustofnunar skv. lögnum. Bendir Umhverfisstofnun á að sveitarstjórnir hafa yfirumsjón með skipulags- og byggingarmálum, jafnframt því sem slíkar aðgerðir geta kallað á aðkomu annarra aðila, t.d. Umhverfisstofnunar.
26. gr. Umhverfisstofnun telur mikilsvert að í 26. gr. komi skýrt fram að mannvirki skuli vera þannig úr garði gerð að umhverfi verði ekki raskað að óþörfu, eða sé til lýta í umhverfinu, sbr. 35. gr. náttúruverndarlaga.
27. gr. Umhverfisstofnun telur ákvæði varðandi vatnafélög vanreifuð í frumvarpinu og greinargerð er fylgir með því. Umhverfisstofnun telur reyndar efamál að þörf sé á þessum kafla. Í fyrsta lagi er hlutverk vatnafélaga skert frá núgildandi lögum enda hafa orðið umtalsverðar þjóðfélagsbreytingar þar sem sveitarstjórnir hafa tekið yfir mikið af þeirri samfélagsþjónustu sem samvinnufélög ýmiskonar sáu um

áður fyrr. Í öðru lagi er áfram inni hugsanlegt hlutverk vatnafélaga að koma á fót vatnsveitu sem að mati Umhverfisstofnunar á heima hjá sveitarstjórnnum, ellegar sérstökum fyrirtækjum og óþarfi að setja hér inn. Vísað er einnig til umfjöllunar um 15. gr. Í þriðja lagi eru tilgreind hlutverk vatnafélaga áveitur og vatnsmiðlun sem tilheyrir öðru landbúnaðarsamfélagi en nú er við lýði. Telur Umhverfisstofnun óþarfa að setja í lagatexta atriði sem landeigendur geta auðveldlega komið sér saman um. Leggur Umhverfisstofnun því til að ákvæðum um vatnafélög verði felld út og hlutverk þeirra færð annars vegar til sveitarstjórna og hins vegar verði mönnum gefinn frestur til að breyta núverandi vatnafélögum annað hvort í fyrirtæki ellegar almennt samkomulag.

- 34. gr.** Umhverfisstofnun telur vekur athygli á hversu víðtækt hlutverk Orkustofnun er falið með frumvarpinu, ásamt og með frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum. Orkustofnun mun hafa frumkvæði að leit og rannsókn, veita leyfi til leitar, rannsókna og nýtingar, hafa eftirlit með þeim leyfum sem hún veitir, safna gögnum og upplýsingum, veita leyfi til niðurrifs og hafa yfirumsjón með málaflokknum. Einnig vekur eftirtekt að umsjón stofnunarinnar skarast á við hlutverk Umhverfisstofnunar. Sjá einnig umfjöllun um 35. og 36. gr. Telur Umhverfisstofnun að með frekari afmörkun á frumvarpinu, á líkum nótum og rakið er í þessari umsögn, fengist betri afmörkun á starfsvettvangi Orkustofnunar.

Umhverfisstofnun bendir á að miðað er við að við innleiðingu rammatilskipunar um vatn sé umhverfisráðuneyti falin umsjón með vatni og vatnsbúskap. Samkvæmt frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir því allmikilli forsjá vatnsmála sé á vegum iðnaðarráðuneytis. Telur Umhverfisstofnun slíka tilhögun ranga og ekki í samræmi við alþjóðlegar viðmiðanir.

- 35. gr.** Skv. 3. mgr. 35. gr. er áætlað að útfæra valdsvið Orkustofnunar út yfir þegar skilgreint hlutverk annarra stofnana, s.s. Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Einnig bendir Umhverfisstofnun á að allar framkvæmdir á friðlýstum svæðum eru yfirleitt óheimilar án leyfis stofnunarinnar, ekki einungis þær framkvæmdir sem eru tilgreindar í frumvarpstexta. Umhverfisstofnun telur einnig afar misráðin viðmiðun í 4. mgr. 35. gr. þar sem réttur aðila til framkvæmda er færður út fyrir eðlilega stjórnsýslu. Að mati Umhverfisstofnunar verður skriflegt leyfi til framkvæmda að liggja fyrir áður en framkvæmdir eru hafnar. Jafnframt þarf að tryggja að öll önnur leyfi liggja fyrir. „Þegjandi samþykki“ er að mati stofnunarinnar ekki eðlileg stjórnsýsla.

- 36. gr.** Það er beint og skilgreint hlutverk Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga, ásamt sveitarstjórnnum að hafa eftirlit með verndun og nýtingu vatns, s.s. vegna neysluvatns og um varnir gegn mengun vatns og grunnvatns, auk fleiri atriða vatnsnýtingar.

Samkvæmt frumvarpinu er Orkustofnun falin stjórnsýsla með nýtingu vatns, þ.m.t. framkvæmda í vatni. Stofnuninni er gefið víðtækt vald til þess að leyfa og banna framkvæmdir. Framkvæmdir í vatni geta m.a. verið brýr, hafnargerð, vegagerð, efnistaka, fiskistigar og aðhöld, auk vatnsveitna og orkumannvirkja. Ekki er ljós tilgangur þess að fela Orkustofnun víðtækt vald til eftirlits og leyfisveitinga með vatnsnýtingu og framkvæmdum í vatni til hliðar við og án tenginga við þegar skilgreind ferli leyfa skv. skipulags- og byggingarlögum, lögum um mat á umhverfisáhrifum o.fl.

40. gr. Umhverfisstofnun telur að lögbinda eigi samráð iðnaðar- og umhverfissráðherra við setningu reglugerða um nýtingu vatns. Leggur stofnunin til að bætt verði í 40 gr. sbr.: „Iðnaðarráðherra er heimilt, ***að fenginni umsögn umhverfissráðherra***, að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.“
42. gr. Umhverfisstofnun hefur rakið í ítarlegu máli hvernig fyrirbyggjandi frumvarp gengur á rétt almennings til aðgangs að vatni, umferð og margvíslegrar nýtingar á vatni. Jafnframt bendir stofnunin á að nokkrum köflum núgildandi vatnalaga er sleppt og myndar þar með réttaróvissu og gat í lagaumhverfi vatnsnýtingar og vatnsverndar. Þó að stefnt sé að því að setja ýmsa þætti í önnur lög og vísað sé til frumvarps sem sé í vinnslu þá er alls óljóst hvernig þeim reiðir af, eða hvenær slík frumvörp fengju afgreiðslu Alþingis. Umhverfisstofnun telur því misráðið að fella úr gildi núgildandi vatnalög. Eins og áður hefur verið rakið telur Umhverfisstofnun mörg rök hníga gegn því að því að afgreiða frumvarpið eins og því er nú háttáð. Stofnunin telur það vera of afmarkað þar sem það fjallar aðeins um einn þátt og tekur sem slíkt tekur ekki tillit til alþjóðlegra skuldbindinga eða umhverfisverndar, takmarkar almannarétt og skapar réttaróvissu. Nauðsynlegt er að bíða niðurstöðu og innleiðingu á vatnatilskipun ESB og leggja saman heildstæðan lagabálk um vatn, vatnsnýtingu, vatnsbúskap og vatnavernd. Leggur stofnunin því til að frumvarpið verði dregið til baka, það unnið upp á nýtt og lagt fram að nýju. Að öðrum kosti verði umfjöllun þess betur skilgreind um nýtingu vatns til orkuöflunar, heiti þess breytt til samræmis við það og eingöngu viðeigandi greinar núgildandi vatnalaga felldar út.
43. gr. Umhverfisstofnun telur að flutningur ákvæða um holræsi yfir í lög nr. 7/1998 sé of takmarkaður. Telur stofnunin að vinna verði mun betur flutning málaflokksins yfir til umhverfissráðuneytisins en ljóst er að honum hefur ekki verið nægjanlega sinnt hingað til. Skilgreina verður betur hlutverk hinna mismunandi stofnana, s.s. Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar. Meta ber mannaflapörf og kanna hvernig málum verði við komið. Benda má á að X. kafli vatnalaga, um holræsi, spannar 13 greinar en skv. frumvarpinu á að yfirfæra það í tvo greinahluta.

18. mars 2005
Kristján Geirsson, fagstjóri
Gunnar Steinn Jónsson, fagstjóri

Fylgiskjal 1

Um eignarrétt eða nýtingarrétt á vatni

Umhverfisstofnun leggur vara við þeirri breytingu sem er lögð til í frumvarpi til nýrra vatnalaga og liggur nú til afgreiðslu á Alþingi. Stofnunin telur að í tveimur veigamiklum atriðum séu núverandi réttindi landeigenda útvíkkuð frá því sem nú er. Annars vegar er vikið frá neikvæðri yfir í jákvæða tilvísun. Nú er ekkert háð einkarétti landeiganda nema það sem honum fært sérstaklega og tilgreint. Það er algerlega óháð því hversu margt af því sem nú er nýtt eða viðtekið varðandi notkun vatns þá er réttur landeiganda afmarkaður. Standi ástæður þannig til síðar meir er hins vegar hægt að bæta við þeim rétti, t.d. ef upp kemur ný aðferð eða leið nýtingar sem núverandi nýtingarréttur nær ekki yfir. Þá er það val löggjafans hvernig slíkum réttindum yrði fyrir komið.

Hins vegar bendir Umhverfisstofnun á að í nógildandi vatnalögum lúta lagaákvæði að vatni í almennri merkingu (ár, lækir, stöðuvötn) og hafa ákvæðin einnig verið yfirfærð á grunnvatn sem lýtur sömu viðmiðunum og framangreint. Hins vegar er skilgreiningin á vatni í frumvarpinu útfærð frá því sem fyrr greinir (vatn í föstu, fljótandi og gufukenndu formi á landi og í jörðu) á þann hátt að með merkingarmun verður einkarétturinn útvíkkaður frá því sem nú er.

Með fyrirhugaðri breytingu á nýtingarrétti yfir í eignarrétt verður allt og um allan aldur falið eiganda til fullra afnota nema það sem sérstaklega er undanskilið. Um leið verður slíku fyrirkomulagi varla breytt síðar meir nema með fjárbótum. Einnig er hætta á að óljóst orðalag (sem er víða að finna í frumvarpinu) verði túlkað landeiganda í vil þar sem eignarréttur nýtur sérverndar skv. stjórnarskrá. Alger eignarréttur sem slíkur mun því leiða af sér takmörkun á almannarétti og er andstæður heildarhagsmunum íslensku þjóðarinnar og ríkisins.

Umhverfisstofnun telur að frumvarpið gangi gegn meginviðmiðun rammatilskipunar EB um vatn (2000/60/EB) þar sem því er lýst yfir, sem grundvallaratriði, að vatn sem slíkt sé ekki viðskiptaleg eining heldur sameiginleg arfleið sem beri að varðveita, vernda og umgangast í samræmi við það (1. tl. formála tilskipunarinnar). Vatn sem slíkt beri því að vera í sameign en viðkomandi landeigendum er færður tilgreindur og afmarkaður nýtingarréttur, s.s. til veiða, veitu, orkuöflunar o.fl. Einnig bendir Umhverfisstofnun á að frumvarpið gengur þvert á stefnu í löggjöf Svíþjóðar og Noregs þar sem sérstaklega er tilgreindur réttur almennings til almennra nota á vatni, að vatn sé sameiginleg auðlind og að landeigandi hafi ákveðinn nýtingarrétt.

Eðli og eiginleikar vatns

Umhverfisstofnun telur að við samningu frumvarpsins hafi þess ekki verið gætt hverju hlutverki vatn gegnir eða hvers eðlis það er. Umhverfisstofnun bendir m.a. á að vatn er aldrei stöðugt. Það gufar upp, þéttist, stígur upp og rennur burt. Rétt eins og loftið er þar ekkert til að festa hendur á. Einnig ber að mati stofnunarinnar að líta til þess að vatn er undirstaða alls lífs á jörðinni. Sumar lífverur lifa án lofts en allar þurfa þær vatn. Það er vanhugsað að takmarka aðgang að slíkri grundvallarnauðsyn. Þvert á móti verður að tryggja rétt allra til aðgangs að vatni. Líkt og slík nauðsyn er líffræðileg er hún jafnframt grundvöllur samfélaga þar sem aðgangur manna að góðu

ómenguðu vatni er undirstaða heilbrigðis og velferðar manna. Mikilvægasti hluti vatnsnýtingar fyrir mannkynið snýr einmitt að aðgangi að hreinu ómenguðu vatni. Vatnastjórn snýst því fyrst og fremst um vernd auðlindarinnar. Jafnt í fornum lagaákvæðum sem í nýjustu tilskipunum er þessi réttur skilgreindur og verndaður.

Niðurstaða

Samantekið telur Umhverfisstofnun að hvað varði fyrirhugaðan rétt landeigenda sé frumvarpið í andstöðu við alþjóðlegar viðmiðanir og skuldbindingar, löggjöf í nágrannalöndum, óhagstætt hagsmunum almennings og íslenska ríkisins. Ekki er tekið tillit til líffræðilegs og samfélagslegs mikilvægis vatns og nægu aðgengi að því. Leggst stofnunin því alfarið gegn því að þessi leið verði farin.

Fylgiskjal 2

Um stöðu vatnalaga

Við framkvæmd núgildandi vatnalaga hefur verið haft í huga að lögín voru sett árið 1923 og á þeim tíma ekki þekktar margvíslegar leiðir til nýtingar, áhrif nýtingar vatns á umhverfi og samfélag o.sv. frv.

Við túlkun hafa lögín því verið lesin saman við yngri lög. Hér má nefna lög um náttúruvernd, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, skipulags- og byggingarlög og lög um mat á umhverfisáhrifum. Um ákveðna þætti í þeim lögum hefur því verið sett sérstök tilvísun til vatnalaga, sbr. 18 gr. núgildandi náttúruverndarlaga þar sem segir að um umferð á vötnum gildi ákvæði vatnalaga.

Verði frumvarp þetta að lögum breytist framangreind staða þar sem öll framangreind lög verða eldri en vatnalög og geta að mörgu leyti staðið þeim að baki þess vegna. Einnig ber að vísa til þess að flest þessara laga hafa víkjandi ákvæði og skapar það hættu á réttaróvissu og mistúlkunar. Því er nauðsyn að tryggja stöðu vatnalaga með hliðsjón af framangreindum lögum með beinni tilvísun, sambærilegri við það sem áður hefur verið nefnt.

Hér má m.a. vísa til VI. kafla frumvarpsins sem efnislega er samhljóma V. kafla núgildandi vatnalaga. Hér verður að mati Umhverfisstofnunar að tiltaka takmörkun á rétti landeigenda til nýtingar vatnsorku, m.a. með hliðsjón af skipulagi, að teknu tilliti til laga um mat á umhverfisáhrifum, svo ekki brjóti gegn ákvæðum náttúruverndarlaga svo eitthvað sé nefnt (sjá umsögn um 18. gr.).

Framsýni vatnalaga

Eins og segir í greinargerð með frumvarpinu var við setningu vatnalaga árið 1923 uppi ágreiningur um skilgreiningu á eignarrétti vatna, þar sem bæði stjórnmalaleg sem söguleg viðhorf stönguðust á. Það hefur hins vegar vakið athygli hversu framsýn niðurstaða Alþingis var hvað varðar takmörkun á rétti landeigenda. Með vaxandi þekkingu á eðli og gildi vatns hefur mönnum betur skilist að þar er um að ræða grundvallarréttindi, lífsnauðsyn. Um leið er vatn eitthvað sem erfitt er að festa hendur á, sbr. umfjöllun hér að framan. Vatn sem efni er á hreyfingu í gegnum landið og „tilheyir“ sem slíkt ekki tiltekinni landareign, heldur á það leið þar um í (mis)stuttan tíma.

Hverjar sem forsendur meiri- og minnihluta Fossanefndar, eða Alþingis voru, varð niðurstaðan í takt við það sem nú er viðurkennt um allan heim. Þessi grundvallarréttur er forsenda vatnatilskipunar ESB og sérstaklega tilgreindur í vatnalögum Svíþjóðar og Noregs (sjá umfjöllun í sérstakri greinargerð um eignarrétt á vatni).

Niðurstaða

Umhverfisstofnun telur að um margt hafi skammsýni ráðið för við gerð þessa frumvarps. Mikið skorti á að gætt sé sömu framsýni og er að finna í vatnalögum og ekki hefur verið gætt að því að skýra stöðu mismunandi laga og viðhorfa við gerð þess.