



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 139/2006
komudagur 12.4.2011

Reykjavík, 7. apríl 2011

R11030097

175

Alþingi - nefndasvið

Austurvelli
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til vatnalaga

Á fundi borgarráðs í dag var lagt fram bréf borgarlögmans frá 4. þ.m. ásamt umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 1. s.m. um frumvarp til breytinga á vatnalögum.

Borgarráð tók undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem fylgir í ljósriti.

Ólafur Kr. Hjörleifsson
e.u.



Reykjavík, 4. apríl 2011
R11030097
175
/ás

Borgarráð

Umsögn um frumvarp til breytinga á vatnalögum, 561. mál.

Með tölvubréfi, dags. 23. mars sl., óskaði iðnaðarnefnd Alþingis umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum, 561. mál.

Skrifstofustjóri Umhverfis- og samgöngusviðs hefur farið yfir frumvarpið og hefur að auki haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og farið yfir frumvarpið með starfsmönnum þess og um leið átt kost á að koma athugasemdum að umsögn sambandsins sem hefur nú lokið við gerð sinnar umsagnar.

Frumvarpið er nokkuð yfirgripsmikið, þrátt fyrir að frumvarpshöfundar telji að aðeins sé um minni háttar breytingar að ræða. Þar sem of skammur tími er til að vinna sjálfstæða umsögn Reykjavíkurborgar um málið mælir skrifstofustjórinn með að Reykjavíkurborg vísi til og taki undir þau sjónarmið sem koma fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga og er meðfylgjandi.

Borgarlögmaður styður tillögu skrifstofustjóra Umhverfis- og samgöngusviðs um að borgarráð vísi til og taki undir þau sjónarmið sem koma fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Kristbjörg Stephensen

Hjálagt:

Umsögn Sambands ísl. sveitarfélaga um frumv. til br. á vatnalögum - mál 561.

Alþingi
b.t. iðnaðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 1. apríl 2011

1103021SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til vatnalaga, 561. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 23. mars sl., þar sem iðnaðarnefnd Alþingis óskar umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp. Umsagnarfrestur sem veittur er um málið er svo stuttur að ekki hefur gefist tækifæri til þess að gaumgæfa alla þætti málsins.

Rétt er að taka fram að við gerð þess frumvarps sem nú liggur fyrir var ekkert samráð haft við Samband íslenskra sveitarfélaga þótt til þess hefði verið rík ástæða eins og rakið er í umsögn þessari. Tillögur í frumvarpinu um leyfisveitingar og eftirlit fela að óbreyttu í sér verulegt inngríp í skipulags- og leyfisveitingarhlutverk sveitarstjórna. Við gerð þeirra ákvæða frumvarpsins sem einkum eru gerðar athugasemdir við í umsögn þessari hefði þurft að taka tillit til þess að löggjöf á sviði umhverfis- og skipulagsmála hefur breyst mikið á undanförunum árum.

Sambandið getur því ekki annað en lagst gegn því að frumvarpið verði að lögum nema á því verði gerðar nauðsynlegar breytingar.

1. Almennt um frumvarpið

Unnið hefur verið að endurskoðun vatnalaga frá árinu 2001 og voru m.a. samþykkt ný vatnalög árið 2006 sem voru felld úr gildi á sl. ári, eftir að gildistöku þeirra hafði ítrekað verið frestað. Það frumvarp sem nú liggur fyrir Alþingi felur að mörgu leyti í sér fremur hófstílltar tillögur um breytingar á vatnalögum nr. 15/1923, sérstaklega ef miðað er við þær tillögur sem áður hafa verið lagðar fram um heildarendurskoðun laganna. Ef ekki væri fyrir alvarlega galla á framsetningu frumvarpsins, eins og nánar verður fjallað um í umsögninni, væri líklega ekki tilefni til alvarlegra athugasemda við frumvarpið af hálfu sambandsins.

Að álit sambandsins hefur alls ekki verið hugað nægilega vel að samræmi við önnur lög og virðist frumvarpið því í of mörgum tilvikum geta leitt til verulegrar óvissu um hlutverk einstakra stjórnvalda við leyfisveitingar og eftirlit. Úr þessum annmörkum hefði líklega í mörgum tilvikum mátt bæta ef meira samráð hefði verið haft við gerð frumvarpsins. Einkum hefði þurft að huga miklu betur að samræmi við ákvæði IV. kafla skipulagslaga, sem fjallar um framkvæmdaleyfi, og X. kafla sömu laga sem fjallar um þvingunarúrræði og óleyfisframkvæmdir. Að álit sambandsins hefði slík athugun leitt til þess að stjórnvísulhlutverk Orkustofnunar hefði orðið mun umfangsminna en lagt er til í frumvarpinu.

Mikilvægt er að það sé alveg skýrt hvert er hlutverk hvers stjórnvalds sem aðkomu á að ákvörðunum um einstakar framkvæmdir. Má í því sambandi benda á 28. gr. frumvarps til laga um stjórn vatnamála, sbr. breytingartillögu umhverfisnefndar á þingskjali nr. 1161, þar sem lagt er til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til þess að veita viðkomandi sveitarfélagi eða leyfisveitanda áminningu til að knýja á um framkvæmd ráðstafana skv. 2.-4. mgr. sömu greinar.

Ef ekki verður orðið við tilmælum Umhverfisstofnunar innan tiltekins frests getur stofnunin beitt dagsektum til að knýja fram ráðstafanir. Varla þarf að fjölyrða um að ef ætlunin er að þessi úrræði verði raunhæfur kostur þarf að vera alveg skýrt á hvaða stjórnvaldi aðgerðaskylda hvílir en ýmis ákvæði þess frumvarps sem hér er til umsagnar virðast síst til þess fallin að auka skýrleika í þeim efnunum.

2. Athugasemdir við einstakar greinar

Aðgangsröð að vatni, 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði skýrar á um aðgangsröð að vatni en gert er í gildandi lögum. Almennt séð virðist þessi breyting vera til bóta en þó er ákveðin hættu á að greinin geti valdið misskilningi gagnvart 22. gr. frumvarpsins, sem fjallar um rétt sveitarstjórnar til vatnstöku í þágu vatnsveitu sveitarfélags. Til að taka af allan vafa um stöðu vatnsveitna sveitarfélaga í aðgangsröðinni er lagt til að á eftir 2. tl. 11. gr. komi: 3. þörf vatnsveitu.

Ef fallist verður á þessa breytingartillögu ætti að vera hafið yfir allan vafa að þarfir vatnsveitu gangi ávallt framur þörfum atvinnurekstrar að frátöldum búrekstri á viðkomandi landareign, líkt og verið hefur.

Leyfi til stíflugerðar, 51. gr.

Sambandið vekur athygli iðnaðarnefndar á því að þær framkvæmdir sem fjallað er um í umræddri grein eru væntanlega framkvæmdaleyfisskyldar á grundvelli IV. kafla skipulagslaga. Er því rík ástæða til þess að nefndin ræði sérstaklega hvort óvissa kunni að vera til staðar um hlutverk Orkustofnunar annars vegar og viðkomandi sveitarstjórnar hins vegar við veitingu leyfa og eftirlit með leyfisskyldri framkvæmd. Eðlilegt væri að nefndin kallaði eftir afstöðu Skipulagsstofnunar varðandi þessi atriði en starfshópur á vegum stofnunarinnar vinnur nú að gerð reglugerðar um framkvæmdaleyfi sem sett verður á grundvelli skipulagslaga.

Breyting á vatnsfarvegi, 54. gr.

Sambandið telur ríka ástæðu til að gera athugasemd við að hvorki er í frumvarpsgreininni né í skýringum við hana vikið að ákvæðum IV. kafla skipulagslaga um framkvæmdaleyfi, þótt telja verði alveg skýrt að meiriháttar breytingar á farvegi eru framkvæmdaleyfisskyldar. Jafnframt verða slíkar breytingar að samræmast skipulagi á viðkomandi landsvæði.

2. mgr. 54. gr. þarf að áliti sambandsins að skýra betur. Ef ákvæðinu er ætlað að veita heimild til þess að bregðast skjótt við yfirvofandi náttúruhamförum væri að líkindum rétt að takmarka gildissvið þess við slík tilvik. Eins og ákvæðið er orðað virðist það geta falið í sér of rúma heimild til þess að víkja frá almennum reglum um leyfisveitingar til framkvæmda sem valda áhrifum á umhverfi.

Niðurlagning mannvirkis, b-liður 55. gr.

Sambandið bendir á að niðurrif mannvirkis, t.d. virkjunar, er byggingarleyfisskipt og jafnframt þar leyfi viðkomandi heilbrigðiseftirlits. Þá telur sambandið ástæðu til þess að benda á að ekki er samræmi á milli skýringa á orðinu „mannvirki“ í 19. tl. 1. gr. frv. og 19. tl. 3. gr. laga um mannvirki. Virðist vera ætlunin að orðið sé notað í víðtækari merkingu í því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Bann við óhreinkun vatna, 56. gr.

Af hálfu sambandsins er lýst verulegum efasemdum um undanþáguheimild sem umhverfisráðherra er veitt í 2. mgr. 56. gr. frv. Ákvæðið er óskýrt hvað varðar vísun til annarra laga og gengur að líkindum þvert á ákvæði sérlaga, m.a. lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og einnig frumvarp til laga um stjórn vatnamála.

Að áliti sambandsins má jafnframt draga í efa nauðsyn þess að lögfesta greinina í heild, með vísan til annarrar löggjafar um varnir gegn mengun vatna og er lagt til að iðnaðarnefnd taki til alvarlegrar athugunar að fella greinina brott úr frumvarpinu og lögnum.

Tilkynningarskylda, 79. gr.

Ítrekaðar eru athugasemdir við 54.-56. gr. um skörun frumvarpsins við skipulagslög og mannvirkjalög. Í 79. gr. er hvergi vikið að aðkomu sveitarfélaga að leyfisveitingum eða umsagnarrétti þeirra um fyrirhugaða framkvæmd, fremur en í áðurnefndum greinum. Verður þetta að skoðast sem alvarlegur galli á frumvarpinu sem hlýtur að kalla á umtalsverðar breytingar á því.

Hvað varðar efni 79. gr. virðist augljóst að takmarka þurfi eða jafnvel fella alveg brott tilkynningarskyldu skv. 2. mgr. þannig að hún nái ekki til minniháttar framkvæmda eða viðgerða á veitu- eða virkjanamannvirkjum. Eins og ákvæðið er orðað í frumvarpinu missir það algerlega marks.

Í 5. mgr. er lagt til að Orkustofnun skuli taka afstöðu til þess innan fjögurra vikna frá því tilkynning berst stofnuninni hvort hún hyggist banna tilkynntar framkvæmdir eða setja skilyrði fyrir þeim. Jafnframt segir að ef athugasemdir Orkustofnunar berast ekki framkvæmdaraðila innan frestsins skuli líta svo á að engar athugasemdir séu gerðar við fyrirhugaðar framkvæmdir. Nauðsynlegt er að skýra vel hvaða framkvæmdir skv. vatnalögum eru tilkynningarskyldar en ekki leyfisskyldar og kanna hvort samræmi er á milli frumvarpsins og þeirra reglna sem gilda samkvæmt skipulagslögum um útgáfu framkvæmdaleyfa. Umrædd 5. mgr. getur augljóslega ekki haft þá afleiðingu að framkvæmdaraðili geti sniðgengið umsóknarferli til viðkomandi sveitarfélags ef framkvæmd er á annað borð framkvæmdaleyfisskyld.

Af hálfu sambandsins er jafnframt gerð sú krafa að í 6. mgr. 79. gr. verði tekið skýrt fram að við gerð reglugerðar samkvæmt greininni skuli haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Eftirlit og úrræði, 80. gr.

Enn og aftur er nauðsynlegt að streka að skv. IV. kafla skipulagslaga veita sveitarstjórnir framkvæmdaleyfi. Í X. kafla laganna er jafnframt kveðið á um viðbrögð við óleyfisframkvæmdum, þ.á.m. beitingu þvingunarúrræða. Unnið er að gerð reglugerðar um framkvæmdaleyfi þar sem ákvæði skipulagslaga verða nánar útfærð. Óhjákvæmilegt er að gagnrýna að nánast samhljóða ákvæði sé einnig að finna í því frumvarpi sem hér er til umsagnar auk þess sem vart er hægt að finna nokkra tilvísun til skipulagslaga í skýringum með frumvarpinu. Í 80. gr., eins og víðar í frumvarpinu, er strekað vísað til þess að „viðkomandi stjórnvald“ skuli grípa til aðgerða, í stað þess að tilgreina sveitarfélög á grundvelli skipulagslaga þar sem við á.

Yfirstjórn og reglugerðir, 78. og 87. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að stjórnslá á grundvelli vatnalaga verði tvíþætt, þ.e. að iðnaðarráðherra fari að meginstefnu með yfirstjórn mála en að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn umhverfis- og vatnsverndar. Báðum ráðherrum er falið vald til að setja reglugerðir, sbr. 87. gr. frumvarpsins. Af hálfu sambandsins er talin ástæða til þess að benda á að það eru aðeins tvær efnisgreinar í frumvarpinu sem fela umhverfisráðherra verkefni, þ.e.a.s. 56. og 67. gr. Eins og áður er rakið telur sambandið 56. gr. vera óþarfa en 67. gr. sem umhverfisráðherra heimild til þess að setja reglugerð um takmarkanir á umferð á vötnum er ákvæði sem gæti allt eins verið í náttúruverndarlögum. Virðist því rík ástæða til þess að iðnaðarnefnd hugi sérstaklega að því hvort ekki sé unnt að einfalda frumvarpið með því að falla frá umræddri tvískiptingu.

Hvað varðar setningu reglugerða skv. 87. gr. og öðrum greinum frumvarpsins leggur sambandið til, með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í umsögn þessari, að lögfest verði skylda til þess að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um gerð þeirra.

3. Aðrar ábendingar

Tengsl við lög um frístundabyggðir

Í 25. gr. frv. er fjallað um vatnsveitufélög. Ástæða kann að vera til að huga að tengslum ákvæðisins við lög um frístundabyggðir, nr. 75/2008, en þar er kveðið á um skyldu til þess að stofna hagsmunafélag frístundahúsaeigenda, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Að áliti sambandsins gæti verið til einföldunar ef í greininni væri kveðið á um heimild til þess að fela hagsmunafélagi að fara með hlutverk vatnsveitufélags, enda er í 19. gr. umræddra laga tilgreint að gerð og rekstur á „aðveitum og fráveitum“ sé á meðal hlutverka slíkra félaga þar sem þau starfa og ekki er á annan veg samið.

Skilgreining á orðinu foss

Ástæða þykir til þess að vekja athygli iðnaðarnefndar á því að orðið „foss“ er ekki skilgreint í frumvarpinu og kemur orðið raunari hvergi fyrir í vatnalögum. Á hinn bóginn kemur orðið fyrir í 37. gr. náttúruverndarlaga án þess þó að vera skilgreint frekar í þeim lögum. Í umsögn sem sambandið sendi umhverfisráðuneytinu í janúar sl. um drög að frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum var gerð athugasemd við þetta atriði en þar segir:

„Sérstaka athygli vekur að gildissvið 37. gr. laganna er mikið útvíkkad í 1. mgr. 3. gr. Verulega skortir þó enn á að bætt hafi verið úr óskýrleika sem er um gildissvið þessarar greinar samkvæmt gildandi lögum. Sérstaklega á þetta við um c-lið 1. mgr., sem kveður á um að allir „fossar og nánasta umhverfi þeirra ásamt náttúrulegu rennsli“ njóti sérstakrar verndar. Rétt er að vekja athygli ráðuneytisins á því að hvergi er til skilgreining í lögum á orðinu „foss“. Án slíkrar afmörkunar hlýtur að verða að skýra orðið mjög vítt en mjög má draga í efa að verndargildi hinna smæstu fossa sé ávallt slíkt að þörf sé á sérstakri vernd. Skýringar við frumvarpið gefa enga leiðsögn um þetta atriði.“

Að áliti sambandsins er full ástæða til þess að iðnaðarnefnd skoði hvort ekki þurfi að bæta við orðskýringu í vatnalög þar sem tekið væri á þessu álitamáli.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri