

Nefndarálit

um frv. til l. um stjórn vatnamála.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Auði Arnardóttur og Sigurbjörgu Sæmundsdóttur frá umhverfisráðuneyti, Kristínu L. Arnadóttur, Heiðrúnu Guðmundsdóttur og Kjartan Ingvarsson frá Umhverfisstofnun, Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur, stjórn-sýslufræðing og lektor við Háskóla Íslands, Guðjón Bragason og Lúðvík E. Gústafsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Þorstein Narfason frá samtökum heilbrigðiseftirlits-svæða á Íslandi.

Pá bárust umsagnir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Vegagerðinni, Landsvirkjun, Félagi íslenskra náttúrufræðinga, Stangaveiðifélagi Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Brunamálastofnun, Landssambandi veiðifélaga, Landvernd, Landgræðslu ríkisins, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Orkuveitu Reykjavíkur, Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, Náttúrufræðistofu Kópavogs, Veiðimálastofnun, Veðurstofu Íslands, Fiskistofu, Íslenskum orkurannsóknnum, Reykjavíkurborg, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Samorku, Skipulagsstofnun, Hafrannsóknastofnuninni, Landmælingum Íslands og Orkustofnun.

Markmið frumvarpsins.

Markmið frumvarpsins er að kveða á um verndun vatns, hindra að vatnsgæði rýrni og bæta ástand vistkerfa vatna sem og þjurrendis- og votlendisvistkerfa sem tengjast þeim að vatnsbúskap, til að tryggja að vatn njóti heildstæðrar verndar. Einnig er frumvarpinu ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns sem byggist á langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Með frumvarpinu eru innleiddar tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma bandalagsins um stefnu í vatnamálum, nr. 2006/118/EB frá 12. desember 2006 um verndun grunnvatns gegn mengun og spillingu, nr. 2008/105/EB frá 16. desember 2008 um umhverfisgæðastaðla á sviði vatnastjórnunar og nr. 2009/90/EB frá 31. júlí 2009 um tæknilegar skilgreiningar á efnagreiningum og vöktun á vatni.

Þau atriði frumvarpsins sem nefndin fjallaði mest um voru stjórnsýsla vatnamála, vatnaráð og hlutverk þess, kostnaður við ráðstafanir sem frumvarpinu fylgja og nytjareglan, samspil vatnaáætlunar við aðrar áætlanir, hlutverk sveitarfélaga og annarra stofnana og réttaráhrif vatnaáætlunarinnar.

Vatnaáætlun og skilgreiningar.

Að mati nefndarinnar er heitið „vatnastjórnunaráætlun“ óþjálmt og langt en lýsir þó ekki inntaki áætlunarinnar nema að hluta. Nefndin leggur því til að heitinu verði breytt í „vatnaáætlun“ til einföldunar. Nefndin bendir á að í frumvarpinu er fjallað um stjórn vatnamála en ekki stjórnun vatna. Í áætlun þeirri sem um ræðir er einkum kveðið á um skipulag og að-

gerðir til verndar og eftirlits en ekki stjórnýslu. Er það skoðun nefndarinnar að breytt heiti dragi úr hættu á misskilningi, enda er nú ekki til nein „vatnaáætlun“.

Í frumvarpinu er á nokkrum stöðum fjallað um hagsmunaaðila og frjáls félagasamtök. Það er skilningur nefndarinnar að hugtakið hagsmunaaðili sé oft á tíðum túlkað þröngt og jafnvel þannig að eingöngu sé átt við aðila sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta. Nefndin leggur til að með breytingum á frumvarpinu verði ljóst að þegar þar er rætt um hagsmunaaðila er einnig átt við félagasamtök á sviði náttúruverndar, umhverfismála og útivistar. Þetta á við um 8., 9., 19. og 29. grein frumvarpsins.

Í 1., 2., 10. og 25. gr. frumvarpsins er fjallað um tiltekin vistkerfi sem falla undir gildis-svið frumvarpsins. Að mati nefndarinnar er textinn og lýsing á vistkerfunum ónákvæm og telur nefndin að ástæðu þess sé að finna í orðalagi íslenskrar þýðingar vatnatilskipunarinnar. Leggur nefndin því til breytingar til skýringar á ákvæðinu. Auk vatnavistkerfa er átt við vistkerfi þurrlendis og votlendis sem eiga hag sinn undir sama vatni og vatnavistkerfin, sbr. lífríki á bökkum ár eða stöðuvatns, eða í mýrum og flóum sem tengjast ám og vötnum.

Í umsögnum voru gerðar ýmsar athugasemdir við skilgreiningar í 3. gr., og leggur nefndin til breytingar á nokkrum þeirra til fyllri skýringar og málfarsbóta. Einn skilgreiningarliðurinn, hinn 17., reyndist óþarfur.

Stjórnýsla vatnamála.

Í umsögnum var þeirri athugasemd komið á framfæri að samkvæmt frumvarpinu væri stjórnýslan flókin og þung í vöfum. Nefndin bendir á að rauði þráðurinn í tilskipun bandalagsins um aðgerðaramma um stefnu í vatnamálum er samvinna. Mikil áhersla er lögð á að allir sem hafa með vatn að gera komi að vinnu við áætlunargerðina allt frá byrjun og að samstaðan sé sem mest. Það er ástæðan fyrir því að frumvarpið kveður á um tiltekin hlutverk allra aðila við gerð vatnaáætlunar. Skilningur nefndarinnar er jafnframt að reynt verði að ná sem allra mestri sátt um vatnaáætlun. Einkum er mikilvægt að sveitarfélögin hafi sem mest áhrif á starfið þar sem sveitarfélögin þurfa einkum að vinna eftir þeim áætlunum sem frumvarpið kveður á um og eiga mest undir því að vel takist til.

Vatnaráð.

Nefndin fjallaði nokkuð um hlutverk og skipan vatnaráðs. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að yfirstjórn vatnsverndar á landsvísi sé í höndum umhverfissráðherra en vatnaráð sé lægra sett stjórnvald sem heyrir undir ráðherra. Að mati nefndarinnar gengur þessi skilningur ekki upp. Samkvæmt frumvarpinu gerir vatnaráð tillögur til ráðherra um vatnaáætlun en í lokin er það alltaf ráðherra sem tekur ákvörðun og ber hina pólitísku ábyrgð. Það er skilningur nefndarinnar að vatnaráð taki við tillögum Umhverfisstofnunar og segi álit sitt á þeim, og sé ráðherra með þeim hætti til ráðgjafar við endanlega ákvörðun. Til álita kom í nefndinni að leggja til að ákvæðið um vatnaráð yrði fellt brott til að einfalda stjórnýsluna. Við nánari skoðun varð niðurstaða nefndarinnar að vatnaráð væri heppilegt til að tryggja samráð og upplýsingadreifingu á síðustu stigum áætlunargerðarinnar, ekki síst þar sem þar koma saman fulltrúar stjórnýslustiganna beggja. Er það í samræmi við áherslur tilskipunarinnar og þá „samhentu stjórnýslu“ sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Til að skýra stöðu vatnaráðs leggur nefndin til breytingar á þann veg að brott falli ákvæði um að afl atkvæða ráði úrslitum mála á fundum vatnaráðs enda er ráðið ekki stjórnvald sem tekur ákvarðanir. Einnig leggur nefndin til breytingar á orðalagi um hlutverk ráðsins til áréttingar á því að það er ráðherra til ráðgjafar.

Til að koma til móts við athugasemdir, m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, um kostnað sem leiði af hinni nýju skipan leggur nefndin til að vatnaráði verði einnig falið það hlutverk að fylgjast með því hvernig markmiðum laganna er náð og meta kostnað sem af þeim hlýst fyrir ríki, sveitarfélög, atvinnufyrirtæki og almenning miðað við þann ábata sem verkið skilar. Í því skyni skili ráðið reglulega skýrslu til ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Samspil vatnaáætlunar og annarra áætlana.

Umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við að í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Umhverfisstofnun beri að hafa til hliðsjónar áætlanir opinberra aðila á landsvísu þegar hún vinnur tillögur sínar að vatnaáætlun. Með því er leitast við að tryggja að horft sé heildstætt á þær áætlanir við gerð vatnaáætlunarinnar. Ákvæðið virðist hins vegar ekki gera ráð fyrir því að hafðar séu til hliðsjónar áætlanir annarra aðila en opinberra, svo sem fyrirtækja í orku- iðnaði eða ferðaþjónustu. Að mati nefndarinnar eiga þessar athugasemdir rétt á sér. Mikilvægt er að Umhverfisstofnun hafi sem flestar áætlanir til hliðsjónar, ekki eingöngu áætlanir opinberra aðila, og leggur nefndin því til breytingu á 2. mgr. 7. gr. þannig að nefnd séu dæmi um áætlanir sem taka þarf tillit til aðrar en hinar opinberu.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram athugasemdir um samspil vatnaáætlunar við aðrar áætlanir og þá einkum verndar- og nýtingaráætlanir. Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að vatnaáætlun stangist ekki á við aðrar áætlanir heldur sé fullt samræmi þar á milli. Leggur nefndin því til að fram komi í bráðabirgðaákvæði að Umhverfisstofnun skuli hafa samráð við verkefnisstjórn við gerð verndar- og nýtingaráætlunar samkvæmt væntanlegum lögum um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða. Með þessari breytingu er tryggt að samræmi verði á milli vatnaáætlunar annars vegar og verndar- og nýtingaráætlunar vegna fallvatna og jarðhita hins vegar. Nefndin bendir jafnframt á að skynsamlegt væri að setja hliðstætt ákvæði í frumvarpið um verndar- og nýtingaráætlunina.

Hlutverk sveitarfélaga og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga.

Í 8. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk sveitarfélaga og segir að þau skuli vera Umhverfisstofnun til aðstoðar við undirbúning tillögu að vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun og endurskoðun þeirra. Í umsögn var þeirri athugasemd komið á framfæri að í raun sjái sveitarfélögin sem slík ekki um eftirlit heldur heilbrigðisnefndir sveitarfélaga sem eru sjálfstætt stjórnvald þótt þær heyri undir sveitarfélögin. Nefndin leggur til breytingar þannig að fram komi í textanum að það séu ekki eingöngu sveitarfélög sem eru Umhverfisstofnun til aðstoðar heldur einnig heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga.

Hlutverk rannsóknarstofnana.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk rannsóknarstofnana. Í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, kemur skýrt fram að hlutverk stofnunarinnar er að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands og að stofnunin á einnig aðgang að vísindalegum upplýsingum sem opinberar stofnanir geta í té látið og varða starfssvið hennar. Samkvæmt lögum er skylt að varðveita skýrslur íslenskra og erlendra vísindamanna um rannsóknir á náttúru landsins í heimildasafni stofnunarinnar. Því leggur nefndin til breytingar á 10. gr. frumvarpsins að því leyti að hlutur stofnunarinnar sé í samræmi við meginhlutverk hennar á grundvelli laga nr. 60/1992.

Með breytingunni getur verksvið stofnunarinnar vissulega skarast við verksvið annarra stofnana, sem leysa þarf úr með góðri verkstjórn og samráði. Sú hætta var hins vegar fyrir

hendi miðað við orðalag frumvarpsins að upplýsingar skorti á mikilvægum sviðum við framkvæmd laganna. Nefndin vekur í þessu sambandi athygli á síðustu tveimur málsgreinum 10. gr. þar sem fjallað er um samstarf stofnananna fjögurra við aðra rannsakendur eða gagnastöðvar, svo sem náttúrustofur, og Umhverfisstofnun er heimilað að leita víðar en til stofnanna um einstök verkefni.

Manngerð og mikið breytt vatnshlot.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram athugasemdir um að 13. gr. frumvarpsins um manngerð og mikið breytt vatnshlot væri óskýr, og ekki væri ljóst hver ætti að meta hvort vatnshlot telst manngert eða mikið breytt. Leggur nefndin til að bætt verði í greinina að það sé Umhverfisstofnun sem metur þetta, þar sem hlutverk stofnunarinnar er m.a. að setja umhverfismarkmið fyrir einstök vatnshlot í vatnaumdæminu, vinna tillögur að vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun og hafa umsjón með framkvæmd áætlananna.

Orðalagsbreytingar sem nefndin leggur til eru fyrst og fremst til skýringar á ákvæðinu og í samræmi við texta tilskipunarinnar.

Forgangsefni.

Nefndin ræddi nokkuð um forgangsefni og skilgreiningu á því hugtaki. Fram kom að heitið hefur verið notað í umhverfisfræðum og stjórnsýslu frá miðjum tíunda áratugnum, þótt það sé nú fyrst nefnt í lagafrumvarpi. Nefndin telur að 14. gr., sem fjallar um forgangsefni og að draga eigi úr mengun vegna þeirra, sé óskýr. Leggur nefndin til ákveðnar breytingar á ákvæðinu þannig að ljóst sé að um sé að ræða hættuleg og þrávirk efni sem valda alvarlegri mengun eða eitrun í vatni eða út frá því.

Nefndin leggur einnig til að 3. mgr. 14. gr. falli brott þar sem það kann að vera íþyngjandi og letjandi að krefjast faggildingar vegna rannsókna á þungmálmum, og með því væru hugsanlega útilokaðar rannsóknarstofur í héraði sem þó nota viðurkenndar aðferðir til mælinga.

Breyting vatnshlots.

Við umfjöllun nefndarinnar kom í ljós að hægt væri að misskilja a-lið 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins þannig að um væri að ræða bein áhrif frá framkvæmdum. Nefndin áréttar að svo er ekki heldur er ætlunin að heimilt sé að breyta vatnshloti samkvæmt greininni þegar tilteknir eiginleikar þess hafa raskast, t.d. vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, og gerir því tillögu um skýrara orðalag í þá veru.

Neysluvatn.

Í 24. gr. frumvarpsins er kveðið á um að tilgreina skuli í vatnaáætlun öll vatnshlot fyrir neysluvatnstöku sem uppfylla tiltekin skilyrði. Að mati nefndarinnar er ákvæðið óskýrt og gæti valdið misskilningi. Því leggur nefndin til þá breytingu að tilgreina þurfi í vatnaáætlun bæði vatnshlot sem nýtt eru sem vatnsból og þau sem eru geymd til framtíðarnota sem vatnsból. Með breytingartillögu nefndarinnar er ljóst að í vatnaáætlun skal tilgreina öll vatnshlot sem annað tveggja skilyrðanna á við um.

Reglugerðarheimild.

Í frumvarpinu er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerðir á grundvelli laganna. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að hafa um þetta samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og vatnaráð.

Innleiðing Evróputilskipana.

Eins og áður sagði eru með frumvarpinu innleiddar fjórar tiltekna Evróputilskipanir og ekki aðeins vatnatilskipunin sem ein er nefnd í 30. gr. frumvarpsins. Í tillögum nefndarinnar er gert ráð fyrir að við greinina bætist hinar tilskipanirnar þrjár.

Kostnaður við framkvæmd frumvarpsins o.fl.

Í mörgum umsagnanna komu fram athugasemdir um kostnað við innleiðingu tilskipunarinnar. Lögðu umsagnaraðilar áherslu á að kostnaði yrði haldið í lágmarki og stjórnisýslan höfð eins einföld og kostur er. Að mati ýmissa umsagnaraðila kallar tilskipunin á umtalsvert aukna stjórnisýslu og aukinn kostnað, einkum í byrjun meðan unnið er að gerð vatnaáætlunar, aðgerðaáætlunar og vöktunaráætlunar. Réttaráhrif vatnaáætlunar verða einkum þau að sveitarfélög þurfa að samræma skipulagsáætlanir sínar áætluninni, sem einnig eykur kostnað. Nefndin leggur til að frestur sveitarfélaga til þessa verði lengdur úr fjórum árum í sex. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis kemur fram að fyrst um sinn megi að einhverju leyti hamla kostnaði með því að breyta forgangsröð verkefna og samhæfa og endurskipuleggja vinnu þeirra sem að framkvæmdinni koma í samræmi við hlutverk viðkomandi stofnana. Nefndin hefur verið upplýst um að næsta haust sé von á frumvarpi um framtíðarskipan fjármögnunar vegna framkvæmdar tilskipunarinnar. Meginreglan þar verður svokölluð nytjaregla, þ.e. að þeir sem nýta vatnið eigi að borga fyrir umsýslu og verndaraðgerðir. Áður en slíkt frumvarp verður lagt fram er nauðsynlegt að ljúka grunngreiningu á því hverjir nýta vatnsauðlindina á Íslandi. Umhverfisstofnun hefur samið við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands um fyrstu greininguna og á henni að vera lokið í vor. Þess má vænta að kostnaðurinn leggist að lokum á breiðan hóp notenda. Nefndin bendir einnig á að samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum þurfa sveitarfélög að halda vel utan um sorphirðu og skolphreinsun með umtalsverðum kostnaði, sem ekki tengist vatnatilskipuninni og þessu frumvarpi. Að teknu tilliti til framangreinds telur nefndin að kostnaðurinn við innleiðingu vatnatilskipunarinnar með þessu frumvarpi verði ekki eins mikill og ýmsir umsagnaraðilar óttast, en telur ástæðu til að fylgjast vel með þeim þætti málsins og leggur til breytingar þar að lútandi á 6. gr. frumvarpsins.

Að auki leggur nefndin til lagatæknilegar breytingar og málfarsbreytingar í samræmi við þá málfarsstefnu sem gerð er tillaga um í frumvarpi um stöðu íslenskrar tungu sem nú liggur fyrir þinginu (þskj. 870 í 533. máli) að mál það sem notað er í starfsemi ríkis og sveitarfélaga skuli vera vandað, einfalt og skýrt.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 10. mars 2011.

Mörður Árnason, form., frsm.	Ólína Þorvarðardóttir.	Birgir Ármannsson, með fyrirvara.
Álfheiður Ingadóttir, með fyrirvara.	Vigdís Hauksdóttir, með fyrirvara.	Ólafur Þór Gunnarsson.
Kristján Þór Júlíusson, með fyrirvara.	Skúli Helgason.	Birgitta Jónsdóttir.