

Alþingi
Erindi nr. P 139/1013
komudagur 20.12.2010



Orkugarður • Grensásvegur 9 • 108 Reykjavík
Sími: 569 6000 • os@os.is • www.os.is

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. desember 2010
Tilvísun: 2010120003/50.11
Project Number: 1227000

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórn vatnamála, 298. mál

Orkustofnun hefur borist erindi umhverfisnefndar Alþingis, dags. 6. desember 2010, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um stjórn vatnamála, 298. mál.

Í athugasemdum við umrætt frumvarp til laga segir m.a. að frumvarpið hafi verið lagt fram á 138. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Umhverfisnefnd Alþingis sendi frumvarpið til umsagnar fjölmargra aðila og farið var yfir þessar umsagnir af hálfu umhverfisráðuneytis og gerðar nokkrar breytingar á því á grundvelli sjónarmiða og athugasemda sem þar komu fram. Lutu þær breytingar einkum að því að útfæra nánar einstök atriði í frumvarpinu til nánari skýringa. Orkustofnun vekur athygli á að stofnunin sendi til umhverfisnefndar Alþingis umsögn, dags. 8. júlí sl., um frumvarpið á 138. löggjafarþingi. Af núverandi frumvarpi má ráða að tekið hefur verið tillit til einstakra ábendinga Orkustofnunar, sér í lagi hvað varðar 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 5. gr., b-lið 1. mgr. 15. gr. og 32. gr. frumvarpsins, og fagnar Orkustofnun því. Hins vegar standa enn óbreytt ákvæði í frumvarpinu sem Orkustofnun gerði athugasemdir við og ítrekar því stofnunin fyrri ábendingar hvað þau atriði varðar. Þá vill Orkustofnun koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum varðandi það frumvarp sem nú hefur verið sent til umsagnar.

Í fyrri málslið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins segir að markmið laganna sé að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa, votlendis og vistkerfa sem beint eru háð vatni til að stuðla að því að vatn njóti heildstæðrar verndar. Af framangreindu má ráða að markmið frumvarpsins er m.a. að vernda vatn og vistkerfi. Er markmið þetta m.a. til samræmis við tilgang tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum, en í a-lið 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar segir að tilgangur tilskipunarinnar sé m.a. að setja ramma um vernd yfirborðsvatns á landi, árósavatns, strandsjávar og grunnvatns sem kemur í veg fyrir frekari afturför og verndar og bætir ástand vatnavistkerfa og, að því er varðar vatnspörf þeirra, vistkerfa á landi og í votlendi sem eru beint háð vistkerfum í vatni. Hins vegar nær tilskipunin alls ekki til votlendanna sjálfra né annarra vistkerfa á landi og er frumvarp til laga um stjórn vatnamála að þessu leyti víðtækara. Starfsmenn Orkustofnunar hafa orðið þess varir í undirbúningsstarfi í umboði Umhverfisstofnunar, að þess er sérstaklega gætt í samstarfi vegna tilskipunar 2000/60/EB á vettvangi ESB að hún nái ekki til votlenda. Ráða má auk þess af nýlega framlögðum tillögum um breytingar á náttúruverndarlögum til verndar votlenda að um skörun gæti orðið að ræða varðandi verndun og aðra stjórnsýslu votlenda, verði bæði þær tillögur og fyrirliggjandi frumvarp til laga um stjórn vatnamála óbreytt að lögum. Í lokamálslið 2. gr. frumvarpsins segir að lögunum sé einnig ætlað að taka til vatnavistkerfa og vistkerfa votlendis sem eru beint háð vatni. Í ljósi þessa telur Orkustofnun bagalegt að ekki er að finna í 3. gr. frumvarpsins skilgreiningu á votlendi eða vatnavistkerfi. Telur Orkustofnun mikilvægt að slík lykilhugtök séu skilgreind með skýrum hætti í frumvarpi þessu. En jafnframt mætti hugleiða, hvort framlagðar tillögur um breytingar á náttúruverndarlögum nægi ekki til aukinnar verndar á votlendum, og hvort ekki sé vænlegra að halda sig við gildissvið tilskipunar 2000/60/EB í lögum um stjórn vatnamála, enda yrði þá ekki stjórnsýsluleg skörun t.d. milli náttúruverndaráætlana og vatnastjórnsýslunaráætlana, né heldur vafi á því hvaða kostnaður fylgi

því að uppfylla tilskipun 2000/60/EB af Íslands hálfu.

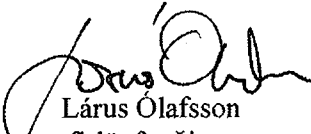
Í 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er að finna breytingu frá því frumvarpi er kynnt var á 138. lögjafarþingi á þá vegu að við málsgreinina hefur verið bætt við einum staflið, þ.e. d-liður, sem er svohljóðandi: „Náttúrufræðistofnun Íslands skal leggja til gögn um lífríki vatna og vistkerfa sem háð eru vatni og eru í umsjón stofnunarinnar“. Með hliðsjón af hlutverkum Veiðimálastofnunar og Hafrannsóknarstofnunarinnar samkvæmt sömu málsgrein má ráða að skörun er á milli hlutverka þessara stofnana. Þannig er Náttúrufræðistofnun falið lögbundið verkefni samkvæmt frumvarpinu sem einnig er á höndum áður nefndra stofnana og varða lífríki og vistkerfi. Samkvæmt b-lið málsgreinarinnar er Veiðimálastofnun þannig falið hlutverk varðandi lífríki og samkvæmt c-lið er Hafrannsóknarstofnuninni falið ákveðið hlutverk varðandi vistkerfi. Að mati Orkustofnunar kann viðbótin með d-lið því eingöngu að verða til þess að valda skörun á milli þessara hlutverka stofnana og einnig stuðla að ákveðnum tvíverknaði í stjórnsýslunni. Þá kann slík skörun einnig að koma í veg fyrir einföldun innan stjórnsýslunnar. Loks veltir Orkustofnun upp þeirri spurningu hvort þörf sé á að lögbinda sérstaklega tiltekin gagnaskil Náttúrufræðistofnunar á þessa vegu með frumvarpinu og um leið hvort sú skylda hvíli ekki nú þegar á stofnuninni í samræmi við hlutverk hennar samkvæmt ákvæðum laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992.

Í 2. mgr. 10. gr. segir að stofnanir, samkvæmt greininni, geti leitað til annarra rannsóknaraðila til að afla gagna eftir því sem við á. Þá segir í 3. mgr. sama ákvæðis að Umhverfisstofnun skuli gera samning við stofnanir þær, sem kveðið er á um í ákvæðinu, um einstök verk en getur jafnframt samið við aðra um að vinna einstök verk vegna framkvæmdar laganna. Að mati Orkustofnunar kunna samningar þeir sem kveðið er á um í 2. mgr. einnig að falla undir þá samninga sem Umhverfisstofnun er falið að gera samkvæmt 3. mgr. Í ljósi þessa væri heppilegra að umboð til samningsgerðar, samkvæmt 2. og 3. mgr., væri í öllum tilvikum í höndum Umhverfisstofnunar.

Í 32. gr. frumvarpsins eru lagðar til einstaka breytingar á ákvæðum annarra laga, þ.m.t. lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, og raforkulögum, nr. 65/2003, sem fela m.a. í sér heimild til handa leyfisveitanda að endurskoða leyfi eða setja ný skilyrði vegna umhverfismarkmiða í nánar tilgreindum tilvikum. Að mati Orkustofnunar er ekki ljóst af frumvarpinu eða athugasemdum við það hvort um sé að ræða heimild sem nær til núgildandi leyfa eða hvort um sé að ræða heimild sem taki eingöngu til þeirra leyfa sem veitt verða síðar meir. Í þessu samhengi ítrekar Orkustofnun grundvallarsjónarmið íslensks réttarfars varðandi hömlur við afturvirkni íþyngjandi ákvæða. Þá telur Orkustofnun ekki ljóst hvað átt er við með „gögnum“ þeim sem vísað er til í ákvæðinu. Að mati Orkustofnunar myndi ákveðið réttarfarslegt hagræði felast í því að skýra nánar þessa almennu tilvísun til gagna sem sýna fram á að umhverfismarkmiðum sé ekki náð.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki frekari athugasemdir við umrætt frumvarp til laga að svo stöddu.

Virðingarfyllt,
f. h. orkumálastjóra


Lárus Ólafsson
yfirlögfræðingur