

Alþingi
Erindi nr. P 139/1994
komudagur 8. 4. 2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 7. apríl 2011
Tilvisun: UST20110300121/sá

Umsögn - frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum, nr. 15/1923, með síðari breytingum.

Með tölvupósti, dags. 23. mars sl., sendi iðnaðarnefnd Alþingis Umhverfisstofnun frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum, 561. mál þar sem óskað var umsagnar frá stofnuninni fyrir 1. apríl sl. Ekki tókst að ljúka umsögn fyrir tilsettan tíma sökum anna og biðst Umhverfisstofnun velvirðingar á því.

Frumvarpið felur í sér talsverða breytingu á núgildandi vatnalögum nr. 15/1923 og mun samhliða fella niður vatnalög nr. 20/2006 sem samþykkt voru á Alþingi vorið 2006 en hafa þó aldrei tekið gildi. Var gildistöku þeirra frestað í ljósi þess að menn voru ekki á eitt sáttir og töldu að kanna þyrfti betur samræmi laganna við ákvæði annarra laga ásamt fyrirbyggjandi tilskipun ESB um stjórn vatnamála. Niðurstaðan hefur orðið sú að sinni a.m.k., að skilið er á milli nýtingarþáttarins annars vegar og verndarþáttarins hins vegar. Nýsamþykkt er á Alþingi frumvarp til laga um stjórn vatnamála sem ætlað er að innleiða vatnatilskipun ESB sem fjallar að meginstefnu um vernd vatns auk þessa frumvarps sem fjallar um nýtingu vatns undir yfirstjórn iðnaðarráðherra. Stór þáttur þessa frumvarps er breyting á stjórnsýslu vatnamála þar sem stjórnsýsla vatnsnýtingar er á forræði Orkustofnunar, sbr. 78. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt vatnastjórnunarlögum er umhverfisráðherra falin yfirstjórn vatnsverndar og Umhverfisstofnun annast stjórnsýslu á því sviði. Mikilvægt er því að samræma löggjöf um nýtingu vatns annars vegar við löggjöf um verndun vatns hins vegar.

Þar sem stjórnsýsla vatnamála er á hendi Umhverfisstofnunar annars vegar og Orkustofnunar hins vegar er afar mikilvægt að í lögum sé gert ráð fyrir samvinnu þessara tveggja stofnana með einhverjum hætti. Markmið þeirra beggja hlýtur að vera ábyrg umgengni við vatnsauðlindina sem miðar að sjálfbærri nýtingu vatns, sbr. það sem segir í inngangi greinargerðar frumvarpsins: „Ábyrgð þeirra sem landið byggja er mikli að fara vel með auðlindina og umgangast hana af virðingu þannig að svo verði áfram. Sjálfbær nýting vatns með almannahagsmuni að leiðarljósi er markmið allrar lagasetningar sem tengist vatni.“

Í lögum um stjórn vatnamála þar sem fjalla um stjórnvöld vatnamála skín í gegn samvinna allra þeirra aðila sem málið varða, sbr. vatnaráð sem skipað er fulltrúum tilnefndum af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, iðnaðarráðherra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga ásamt umhverfisráðherra. Gert er ráð fyrir ráðgjafarnefndum, fjallað um hlutverk sveitarfélaga og heilbrigðisnefnda við vatnsvernd ásamt hlutverki rannsóknarstofnana.

Vatnastjórnunarlögin gera því ráð fyrir afar víðtæku samráði ólíkra aðila í þeim tilgangi að öll sjónarmið sem snúa að vatnsvernd verði uppi og að sem best til takist að ná sátt um það markmið sem lögnum er ætlað að ná, að ástand vatna á Íslandi verði gott.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að aðkoma þessara aðila skili sér einnig inn í vatnalögin sem ætlað er að fjalla um vatnsnýtinguna og telur að breytingalögin eigi að vera í þeim anda. Önnur mikilvæg sjónarmið eru aðkoma annarra hópa en stjórnvalda. Umhverfisstofnun telur rétt að skoða rýmkun aðildar að málum sem varða vatnsnýtingu á sama hátt og t.a.m. í lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Ýmis ákvæði frumvarpsins varða framkvæmdir sem gera ráð fyrir leyfisveitingum annarra aðila, s.s. sveitarfélaga og Umhverfisstofnunar ásamt því að í öðrum lögum má finna skyldu til umsagnar vegna framkvæmda sem átt geta undir vatnalög. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að samvinnuþátturinn skili sér að því er varðar slíkar framkvæmdir.

Umhverfisstofnun leggur áherslu á að tryggð sé staða löggjafar um umhverfisvernd einkum lög um náttúruvernd, hollustuháttalög, skipulagslög 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 mögulega 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. Því er nauðsynlegt að tryggja stöðu framangreindra laga með hliðsjón af vatnalögum með beinni tilvísun. Slíka tilvísun má t.a.m. finna í 1. gr. laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu þar sem segir „um rannsóknir og nýtingu skv. þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingalög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða.“ Að mati Umhverfisstofnunar þarf að skýra mun betur hlutverk ólíkra stofnana og hagsmunaaðila við ákvörðunartöku um nýting og vernd.

Samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998 setur umhverfisráðherra í reglugerð ákvæði sem snúa að vörnum gegn vatnsmengun. Settar hafa verið t.a.m. reglugerðir um varnir gegn mengun vatns og grunnvatns. Um losun í vötn fer því samkvæmt þeim ákvæðum en ekki undanþágu frá ráðherra. Eiga því ákvæði um mengun eða óhreinkun vatna ekki heima í þessu frumvarpi.

Umhverfisstofnun telur að tryggja þurfi betur við leyfisveitingar framkvæmda samkvæmt þessu frumvarpi að tekið sé tillit til almannahagsmuna, þ.m.t. umhverfissjónarmiða. Slíkt auki betur samræmi vatnalaga og vatnastjórnarlaga.

Þar sem skammur tími gafst til þess að fara yfir frumvarpið ásamt því að Umhverfisstofnun hefur ekki haft aðkomum að frumvarpinu á fyrri stigum gafst ekki tími til þess að leggjast í ítarlegan samanburð á frumvarpinu við aðra löggjöf. Eru það því þessir þættir sem eru meginsteifið í einstökum athugasemdum Umhverfisstofnunar við frumvarpið sem settar eru

fram hér að neðan.

Athugasemdir við einstaka greinar:

Umhverfisstofnun telur að rétt hefði verið farið út í að setja nýja markmiðsgrein við þessi gömlu lög með svipuðu sniði og gert var í 1. gr. vatnalaga nr. 20/2006. Í slíkri grein væri hægt að setja inn áherslu á sjálfbæra nýtingu vatns og áherslu á umhverfissjónarmið. enda skulu kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum skv. 2. ml. 2. mgr. 73. gr. laga nr. 2/1993.

1. gr. frumvarps:

Í 1. gr. er að finna gildissvið og orðskýringar. Þar segir að lögini taki til alls rennandi eða kyrrstæðs vatns á yfirborði jarðar, í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi, að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki þar um. Umhverfisstofnun leggur til að í stað orðasambandsins „loftkennt form“ verði notað orðið gufa. Umhverfisstofnun telur jafnframt að skýra þurfi betur landfræðilega afmörkun frumvarpsins þar sem óljóst er hvort sjór geti að einhverju leyti talist vatn, sbr. árósa, ísölt lón og strandsjór, og eigi því undir lögini. Telur stofnunin að líta beri til afmörkunar í samræmi við lög um stjórn vatnamála. .

Umhverfisstofnun vekur einnig athygli á að orðið „landbúnaður“ er ekki skilgreint í lögnum sjálfum og vísað til ábúðarlaga þar sem skilgreiningu er að finna. En þar merkir landbúnaður hvers konar vörslu, verndun, nýtingu og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi (ábúðarlög nr. 80/2004). Búfé er svo aftur skilgreint á ólíkan hátt, annars vegar í lögum um búfé þar sem átt er við alifugla, geitfé, hross, kanínur, loðdýr, nautgripi, sauðfé og svín (lög um búfé nr. 103/2002) og hins vegar í búnaðarlögum er hross, nautgripir, sauðfé, geitur, svín, loðdýr, kanínur og alifuglar, auk þess eldisfiskar og önnur dýr sem haldin eru til nytja (Búnaðarlög nr. 70/1998).

Rétt er að vekja athygli á því að þessar skilgreiningar hér að framan ná ekki utan um t.d. ferðaþjónustu eða fiskeldi í sjó og því ólíklegt að slíkur rekstur gæti fallið undir landbúnað. Skv. skilgreiningum búnaðar og ábúðarlaga fellur slíkur atvinnurekstur utan landbúnaðar.

Skilgreining á straumvatni önnur en sú sem finna má í lax- og silungslögnum, sbr. *Straumvatn*: Ósalt vatn, á eða ósasvæði sem í er greinilegur straumur, þá er enginn vöxtur er í, og um stórstraumsfjöru (lög um lax- og silungsveiði nr. 61/2006).

Eins vill stofnunin vekja athygli á að notkun á orðunum „fasteign“ og „landareign“ þyrfti að samræma betur í frumvarpinu.

9. gr. frumvarpsins:

Í 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir breytingu á 8. gr. vatnalaganna þar sem gert er ráð fyrir opinni heimild landeiganda til að ráðast í breytingar á farvegi í allt að 20 ár. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á því að innan þess tíma geta stofnast aðrir hagsmunir sem yrðu fyrir röskun af breytingu og telur því óvarlegt að fella niður ákvæði 2. mgr. núverandi 8. gr. Vakin er athygli á því að í vatnalaganefnd 2005 var lagt til að þessar

framkvæmdir yrðu leyfisskyldar að tilteknum tíma liðnum.

10. gr. frumvarps:

Í 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir leyfisveitingarvaldi Orkustofnunar í tilfellum þegar nauðsynlegt reynist að spilla hverum, laugum og ölkeldum, hvort sem það er með ofaniburði, framræslu eða með öðrum hætti, til varnar landi eða landsnyttjum, sbr. breytingu á 1. mgr. 9. gr. laganna. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á því að slíkar framkvæmdir kunna að stangast á við 37. gr. náttúruverndarlaga sem kveður á um sérstaka vernd tiltekinn vistkerfa. Þar er um að ræða:

- „b. stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að stærð eða stærri,
- c. mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri,
- d. fossar, hverir og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m² að stærð eða stærri,
- e. sjávarfitjar og leirur.“

Umhverfisstofnun bendir einnig á að framkvæmdir sem þessar eru almennt framkvæmdaleyfisskyldar frá sveitarfélagi skv. 13. gr. skipulagslaga. Nauðsynlegt er að tryggja í þessu ákvæði að leyfi Orkustofnunar samrýmist 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999.

11. gr. frumvarps:

Í 11. gr. er fjallað um aðgangsröð að vatni. Umhverfisstofnun telur að tryggja þurfi rétt til brynningar í þessari grein að því er varðar sérstaklega brynningu hesta á ferð í samræmi við almannarétt. Þeim verði tryggður vatnsréttur án endurgjalds til þess að brynna hestum sínum á ferð um landið. Án slíkrar tryggingar kann sú aðstaða að skapast að landeigendur meini mönnum að brynna hestum sínum nema gegn gjaldi. Því ætti að tryggja hér að brynning hesta sé með búspörfum eða í 3. tl. Þar á eftir á undan núverandi 3. tl..

Umhverfisstofnun vill koma að athugasemd varðandi það að ekki er í frumvarpinu kveðið á um vatnspörf náttúrlegra vistkerfa, sbr. lög um stjórn vatnamála.

16. gr. frumvarps:

Í 16. gr. er fyrirsögnin „*Leyfi til að skilja vatnsréttindi frá landareign[...]*“ Umhverfisstofnun leggur til að til samræmis verði notað orðalagi „skilja frá“ í stað „skilja við“ í 1. mgr.

17. gr. frumvarps:

Í nýrri 3. mgr. 16. gr., sbr. 17. gr., segir að ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu sé heimilt að veita tímabundið afnotarétt að réttindum til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl um fram 10 MW. Umhverfisstofnun mælir með því að í lok 1. ml. 3. gr. verði sett hámarkstími á slíkum afnotarétti og heimild til endurskoðunar. Stofnunin telur slíkt auka á skýrleika ákvæðisins. Einnig mælir stofnunin með því að skýrð verði nánar mismunandi orðnotkun s.s. hvað varðar félög og fyrirtæki.

Umhverfisstofnun leggur einnig til að bætt verði við nýrri málsgrein í sama anda og 32. gr. frumvarps til laga um stjórn vatnamála sem breytir ákvæðum ýmissa laga. Lagt er til að 6. mgr. 16. gr. hljóði svo: „Ef sýnt er fram á með gögnum að umhverfismarkmið, sett á grundvelli laga um stjórn vatnamála, náist ekki er í sérstökum tilvikum heimilt að endurskoða leyfi eða setja ný skilyrði vegna umhverfismarkmiða. Við ákvörðunina skal líta til þess hvaða áhrif breytingin hefur á hagsmuni leyfishafa og til ávinnings og óhagræðis sem hún ylli að öðru leyti.“

45. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun leggur til að aftan við 1. mgr. 49. gr. laganna bætist við: „[...]og gætt að því að valda ekki raski á umhverfi þannig að gæði vatns versni, sbr. 12. gr. laga um stjórn vatnamála“

Einnig leggur stofnunin til að breytingar verði á 2. mgr. sömu greinar: „Auk ákvæða laga þessara skal fylgt eins og við á ákvæðum laga um stjórn vatnamála, náttúruverndarlaga, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslaga, raforkulaga og laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.“

46. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun er mótfallin því að fella brott orðin „enda séu ekki gerðar skemmdir á landi annarra manna um nauðsyn fram“.

Í greinargerð er gerð grein fyrir ástæðum þess og vísað í það að slíkt væri óþarfi þar sem um samþykki landeiganda að ræða. Um getur verið að ræða skemmdir á náttúru sem varða almannahagsmuni og/eða brot gegn náttúruverndarlöggjöf, sbr. 37. gr. náttúruverndarlaga og því telur stofnunin óvarlegt að fella brott þennan hluta ákvæðisins og ekki til þess fallið að auka réttaröryggi.

51. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á því að um er að ræða framkvæmd sem leita þarf framkvæmdaleyfis sveitarfélags fyrir, sbr. vísun í umfjöllun við 10. gr. frumvarpsins. Umhverfisstofnun telur rétt að slík tilvísun komi fram í ákvæðinu.

53. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að í þessum kafla þar sem það á við sé vísað í viðeigandi lög sem annars væri hætt á að væru víkjandi fyrir nýjum vatnalögum.

54. gr. frumvarps:

Vegna breytingar á 75. gr. laganna að um er að ræða framkvæmd sem er a.m.k. tilkynningaskyld til Skipulagsstofnunar, sbr. 2. Viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum þar sem gert er ráð fyrir umsögn Umhverfisstofnunar. Eins ber hér sem og annars staðar að hafa í huga 38. gr. náttúruverndarlaga varðandi leyfisumsókn til Umhverfisstofnunar sé hætt á að spillt verði friðlýstum náttúruminum.

55. gr. frumvarps:

a. Að mati Umhverfisstofnunar eru heimildir til að veita bagalegu vatni af landareign of víðtækar. Sama gildir að mati stofnunarinnar um heimildir til að veita vatni um skurði og grafa skurði. Ekki er skilgreint hvað átt er við með bagalegu vatni en stofnunin bendir á að skilyrðið er afar matskennt. Heimildir sem kveðið er á um í ákvæðinu geta haft afdrifarík áhrif á lífríkið. Umhverfisstofnun lítur svo á að framkvæmdir samkvæmt ákvæðinu séu almennt háðar framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar skv. skipulagslögum. Rétt væri að tilvísun þar um kæmi fram í ákvæðinu. Einnig kunna slíkar framkvæmdir að vera háðar mati á umhverfisáhrifum. Ennfremur telur stofnunin að ákvæðið svo endurnýjað dragi úr þeirri vernd votlendis sem kveðið 37. gr. laga um náttúruvernd enda geta framkvæmdir samkvæmt ákvæðinu falið í sér röskun á votlendi.

b. Vakin er athygli á því að niðurlagning mannvirkis varðar ákvæði skipulagslaga og háð heimild sveitarfélags. Slíkar aðgerðir geta einnig kallað á aðkomu annarra aðila, t.d. Umhverfisstofnunar.

56. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun leggur til að 2. - 4. mgr. 83. gr. verði felldar niður þar sem skv. reglugerðum um mengun vatns og grunnvatns sem eiga stoð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er óheimilt að menga vötn að meginstefnu til og undanþágur skilgreindar með stoð í sömu lögum. Það samræmist ekki þeirri hugmynd að umhverfisráðherra geti veitt undanþágu frá slíkum ákvæðum. Greinin er í raun óþörf.

67. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun mælir ekki með því að bætt sé inn í löginn ákvæði um umferð vélknúinna faratækja í ljósi heimildar Umhverfisstofnunar til að takmarka umferð þeirra í verndarskygni skv. náttúruverndarlögum. Stofnunin telur einnig að það hæfi betur að fjallað sé um umferð almennings um vötn í náttúruverndarlögum en ekki í vatnalögum og leggur því til að skoðað verði að samhliða breytingu á vatnalögum að leggja til viðeigandi breytingar á lögum um náttúruvernd.

78. gr. frumvarps:

Breyting sem varðar 2. mgr. 143. gr. laganna og kveður á um að Orkustofnun fari með stjórnarsýslu og eftirlit skv. lögum þessum að svo miklu leyti sem þau mæla ekki fyrir um annað er óheppileg að því leyti að ekki er tillit tekið til stjórnarsýslu og eftirlits skv. öðrum lögum. Leggur Umhverfisstofnun til að hlutanum „að svo miklu leyti sem þau mæla ekki fyrir um annað“ verði breytt í „að svo miklu leyti sem lög mæla ekki fyrir um annað“

Hvað varðar 4. mgr. greinarinnar þá er einkennilegt að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn umhverfisverndar skv. lögnum án þess að í frumvarpinu séu sérstök ákvæði um umhverfisvernd. Nauðsynlegt er fyrst og fremst að styrkja almannahagsmuni, þar með umhverfisvernd í frumvarpinu með skýrari tengingu við lög um stjórn vatnamála þar sem umhverfisráðherra fer með yfirstjórn vatnsverndar skv. þeim lögum. Ekki er þörf á því að kveða á um heimild umhverfisráðherra til að fela Umhverfisstofnun stjórnarsýslu þar að lútandi

með svo almennum hætti sem fram kemur í frumvarpinu.

Gert er ráð fyrir kærheimildum í 3. og 4. mgr. 143. gr. vatnalaganna. Þar eru ákvarðanir Orkustofnunar kæránlegar til iðnaðarráðherra og ákvarðanir Umhverfisstofnunar kæránlegar til umhverfisráðherra. Ekki er sérstaklega tekið fram hverjir geti átt aðild að slíkri kæru og því gert ráð fyrir því að meginreglan að aðild eigi einungis þeir sem verulega hagsmuni eiga af úrlausn máls. Umhverfisstofnun leggur til að skoðað verði hvort ekki sé rétt í þessum málum að t.d. umhverfisverndarsamtök geti átt kæruaðild að málum sem varðað geta ríka almannahagsmuni. Slíka heimild er m.a. að finna í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og skipulagslögum nr. 123/2010, sjá einnig frumvarp til laga um breytingu á náttúruverndarlögum sem umhverfisráðherra hefur nýverið birt til kynningar.

Í frumvarpinu er heldur ekki gert ráð fyrir að kærandi geti krafist úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Slíkt ákvæði er t.d. að finna í 8. mgr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og væri fullt tilefni til að hafa slíkt ákvæði í vatnalögum. Umhverfisstofnun leggur til að samskonar ákvæði komi inn í frumvarp til vatnalaga í þessari grein.

79. gr. frumvarps:

Umhverfisstofnun leggur til að 1. ml. 4. mgr. hjómi svo: „Orkustofnun er heimilt að setja skilyrði fyrir framkvæmdum og starfsemi sem taldar eru nauðsynlegar af tæknilegum ástæðum eða ef ætla má að framkvæmdir eða starfssemi geti spillt þeirri nýtingu sem fram fer í vatni, **vistkerfi þess** eða möguleikum á að nýta vatn síðar.“

Umhverfisstofnun bendir á að gert er ráð fyrir því að skilyrði sem sett eru fyrir framkvæmdum skv. 4. mgr. 144. gr. laganna, sbr. 79. gr. frumvarpsins, skuli vera í samræmi við markmið laganna, reglugerðir og vatnastjórnunaráætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, sbr. 2. ml. Bent hefur verið á að ekkert markmiðsákvæði er í lögnum og því ekki ljóst við hvað skal miðað þegar afmarkað er hvert markmið laganna er.

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á 5. mgr. 144. gr. þar sem lagt er að jöfnu þögn og samþykki hvað varðar tilkynningaskyldar framkvæmdir. Umhverfisstofnun sbr. tilkynningarskyldu skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum skýrar að hverri tilkynningu sé svarað hvort sem framkvæmd telst leyfisskyld skv. frumvarpinu eður ei.

Virðingarfyllst
Kristín L. Arnadóttir
Forstjóri

Svanfríður Dóra Karlsdóttir
lögfræðingur

