

Alþingi  
Erindi nr. P 139/3019  
komudagur 17.8.2011

## Álit

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

Frá meiri hluta umhverfisnefndar.

Nefndin hefur að beiðni iðnaðarnefndar, dags. 23. mars 2011, tekið til umfjöllunar frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum, nr. 15/1923, með síðari breytingum, á þskj. 949, 561. mál.

Með frumvarpinu er ætlunin að binda enda á deilu sem staðið hefur um vatnamál frá því um miðjan síðasta áratug og leggja grunn að heildstæðri löggjöf á þessu sviði, ásamt lögunum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, sem Alþingi samþykkti í aprílbyrjun eftir ítarlega umfjöllun í umhverfisnefnd.

Svo sem reifað er í athugasemdum við frumvarpið, kafla IV. 1, er við lagasetningu um auðlinda- og umhverfismál uppi sá vandi að í stjórnarskrá vantar skýr ákvæði um auðlindir, eignarhald þeirra og meðferð. Ákvæði um auðlindir í lögum eru á við og dreif og skortir nokkuð á heildarsýn og samræmi. Um vatnamál má sérstaklega nefna að auk tvennra vatnalaga, nr. 15/1923 og nr. 20/2006 og einna vatnastjórnarlaga, nr. 36/2011 eru mikilvæg ákvæði um vatn í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Hér koma einnig við sögu lög um náttúruvernd, nr. 44/1999, og ýmis önnur lög á sviði umhverfismála. Náttúruverndarlög eru nú í endurskoðun á vegum umhverfisráðherra og á vegum iðnaðarráðherra er einnig verið að fara yfir lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, en þar er m.a. að finna ákvæði um grunnvatn.

Í athugasemdum við vatnalagafrumvarpið er gert ráð fyrir því að við yfirferð annarrar hliðstæðrar löggjafar, svo sem laganna um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sé ætlunin „að samræma réttarreglur á þessu sviði í þeim anda sem lagt er til með frumvarpi þessu,“ þ.e. til þess að styrkja almannarétt og samfélagslegt eignarhald vatns. Þar segir einnig að breytingartillögur frumvarpsins við lög frá 1923 séu settar fram „undir því fororði að til smíði nýrrar, heildstæðrar vatnalöggjafar komi“.

### Almennar athugasemdir.

Við þessar aðstæður telur meiri hlutinn heppilegt að fara þá leið sem lögð er til í frumvarpinu, að fella brott vatnalögin frá 2006 og uppfæra hin gömlu frá 1923 með þeim breytingum sem óhjákvæmilegar eru. Í ljósi þess hversu mjög skortir enn á að almannaréttur sé tryggður í lögum telur meiri hlutinn hyggilegt að halda sig við að skilgreina réttindi landeigenda jákvætt, eins og gert er í vatnalögunum frá 1923, þannig að þeir haldi þeim réttindum sem þeir hafa haft frá fornu en síðan taki almannaréttur við.

Nefndin fjallaði sérstaklega um þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að málefnasviði hennar. Meiri hlutanum virðist að þar sé í meginatriðum tekið tillit til umhverfisþátta, enda eru framkvæmdir allar og leyfisveitingar sem þar er fjallað um háðar ákvæðum viðeigandi löggjafar, m.a. um vatnaáætlun samkvæmt vatnastjórnarlögunum, og ákvæðum laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Meiri hlutinn tekur þó undir athugasemdir sem fram koma í umsögnum um frumvarpið frá m.a. Umhverfisstofnun, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga og Aagot Vigdís Óskarsdóttur lögfræðingi, eins og sjá má hér á eftir.

Meiri hlutinn tekur undir hvatningu Umhverfisstofnunar og Aagotar Vigdísar um að við frumvarpið verði bætt markmiðsgrein, enda beinlínis rætt um „markmið laganna“ í 79. gr. frumvarpsins, og bendir til leiðsagnar á 1. gr. laga nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, þar sem m.a. er talað um sjálfbæra nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar, og á tillögu vatnalaganefndar II um markmiðsgrein (sjá t.d. umsögn Aagotar Vigdísar, 10. nmgr.).

Meiri hlutinn tekur undir athugasemdir Umhverfisstofnunar um nauðsyn á samráði og upplýsingaflæði við ákvarðanir sem Orkustofnun eru faldar samkvæmt frumvarpinu. Stjórnsýsla vatnamála er annars vegar á hendi Orkustofnunar (nýting vatns) og Umhverfisstofnunar hins vegar (verndun vatns). Meiri hlutinn álitur mikilvægt að samvinna þessara tveggja stofnana sé tryggð í frumvarpinu. Gert er ráð fyrir að Orkustofnun veiti leyfi til framkvæmda sem samkvæmt frumvarpinu eru leyfisskyldar. Í ákveðnum

tilvikum getur verið um ræða framkvæmdir sem hafa áhrif á lífríki og vistkerfi. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að þær stofnanir sem búa yfir kunnáttu við að meta slík áhrif komi að leyfisveitingunni með einhverjum hætti. Hvetur meiri hlutinn iðnaðarnefnd til að kveða á um víðtækara samráð í anda vatnastjórnarlaganna.

#### **Athugasemdir við einstakar greinar.**

##### **9. gr. frumvarpsins.**

Í 9. gr. er gert ráð fyrir að landeigandi hafi opna heimild til að ráðast í breytingar á farvegi og er gert ráð fyrir að sú heimild gildi í allt að 20 ár frá gildistöku laganna. Meiri hlutinn bendir á að um langan tíma er að ræða og að á þeim tíma geta stofnast aðrir hagsmunir lögum samkvæmt. Slíkir hagsmunir geta auðveldlega orðið fyrir röskun af breytingu á farvegi. Meiri hlutinn tekur enn fremur undir þá ábendingu Aagotar Vigdísar að í frumvarpi vatnalaganefndar II var lagt til að framkvæmdir á grundvelli 8. gr. laganna nr. 15/1923 yrðu leyfisskyldar hafi verkið „ekki verið unnið þegar þrjú ár eru liðin frá lokum þess almanaksárs er breytingin varð“.

##### **10. gr. frumvarpsins.**

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að Orkustofnun veiti landeiganda leyfi fyrir nauðsynlegum framkvæmdum þegar breyting verður á farvegi, vatnsflæði eða vatnsmagni af völdum náttúrunnar eða þriðja manns. Meiri hlutinn bendir á að framkvæmdir þær sem um ræðir geta hugsanlega verið á skjön við 37. gr. náttúruverndarlaga. Í 2. mgr. þess ákvæðis kemur skýrt fram að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda vegna framkvæmda sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa. Einnig geta slíkar framkvæmdir verið framkvæmdaleyfisskyldar á grundvelli 13. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Mikilvægt er að 10. gr. sé orðuð á þann hátt að ekki séu samkvæmt henni heimilar framkvæmdir sem á grundvelli annarra laga eru óheimilar eða háðar framkvæmdaleyfi.

##### **51. gr. frumvarpsins.**

Í 51. gr. er fjallað um stíflugerð til vatnsmiðlunar. Eins og fram kemur í athugasemdum við greinina þarf skilyrðislaust leyfi Orkustofnunar til vatnsmiðlunar eða breytinga á henni ef flatarmál miðlunarlóns að því loknu er 1.000 fermetrar eða meira við hæstu vatnsstöðu. Meiri hlutinn tekur undir þá athugasemd Aagotar Vigdísar að óeðlilegt sé að miða leyfisskylduna við vatnsflöt miðlunarlóns þar sem vatnsmiðlun hefur allajafna í för með sér mikla röskun vatnabúskapar á framkvæmdasvæðinu og skiptir flatarmál lónsyfirborðs því ekki endilega höfuðmáli í þessu sambandi. Í þeirri grein náttúruverndarlaganna sem vísað er til í athugasemdum um 51. gr. er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna landslagsgerða, en til að mega raska þeim þarf framkvæmdaleyfi frá sveitarstjórn eftir umsögn Umhverfisstofnunar. Eðlilegt er að þar sé miðað við flatarmál. Við stíflugerð eru aftur á móti aðrar kennivíddir oftast mikilvægari og t.d. í norsku vatnalögunum, sem Aagot Vigdís vitnar til, er um vatnsnot og vatnaframkvæmdir ákvæði um lágmarksrennsli. Meiri hlutinn hvetur iðnaðarnefnd til að athuga vel hvort norska leiðin er heppileg hér á landi og með hvaða hætti væri hægt að tryggja sem minnsta röskun vatnabúskapar á framkvæmdarsvæði.

Að auki bendir meiri hlutinn á að framkvæmdir á grundvelli 51. gr. frumvarpsins eru framkvæmdaleyfisskyldar skv. 13. gr. skipulagslaga, og er eðlilegt að slík tilvísun komi fram í ákvæðinu.

##### **56. gr. frumvarpsins.**

Í 56. gr. er kveðið á um bann við óhreinkun vatna og að umhverfisráðherra geti í vissum tilvikum veitt undanþágu frá því banni. Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, sem eiga sér stoð í lögum nr. 3/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, er óheimilt að menga vötn og vpi þarf að skilgreina allar undanþágur vel í lögum. Að mati meiri hlutans gengur 2. mgr. 56. gr. frumvarpsins gegn þeirri hugmyndafræði sem ríkjandi er í íslenski mengunarvarnalöggjöf. Beinir meiri hlutinn því til iðnaðarnefndar að íhuga hvort umrætt ákvæði á heima í frumvarpinu og vísar í því sambandi til umsagna Umhverfisstofnunar og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

**67. gr. frumvarpsins.**

Í 67. gr. er kveðið á um heimild til þess að fara um vötn og til afnota af vatnsbökkum. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að gætt verði fullrar varúðar gagnvart umferð vélknúinna farartækja við vötn og á vötnum og gerir að sínum tillögum að breytingum á 67. gr. frumvarpsins sem fram koma í umsögnum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga.

Meiri hlutinn tekur jafnframt undir ábendingar um að ákvæði um umferðarrétt eigi betur heima í náttúruverndarlögum en vatnalögum. Meiri hlutinn telur þó óráðlegt að fella þau úr vatnalögum að sinni, en vill að þær ábendingar verði teknar til athugunar þegar kemur að Alþingi við endurskoðun náttúruverndarlaga.

**78. gr. frumvarpsins.**

78. gr. frumvarpsins fjallar um yfirstjórn. Í 4. mgr. kemur fram að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn umhverfis- og vatnsverndar samkvæmt lögunum og er heimilt að fela Umhverfisstofnun stjórnábyrgð þar að lútandi. Meiri hlutinn bendir á að í frumvarpinu er ekki að finna almenn ákvæði um umhverfisvernd og því undarlegt að þar sé kveðið á um yfirstjórn umhverfisráðherra með umhverfis- og vatnsvernd. Meiri hlutinn telur að ekki verði þörf á ákvæðinu þegar ákvæði um umferðarrétt á vötnum flytjast yfir í náttúruverndarlög en telur þó rétt að láta það haldast í vatnalögum þangað til.

**79. gr. frumvarpsins.**

Í ákvæðinu er fjallað um tímafresti vegna leyfisveitinga og tilkynningarskyldu. Í 4. mgr. segir að Orkustofnun hafi heimild til að setja skilyrði fyrir starfsemi og framkvæmdum sem taldar eru nauðsynlegar af tæknilegum ástæðum eða ef ætla má að framkvæmdir eða starfsemi geti spillt þeirri nýtingu sem fram fer í vatni eða við vatn eða möguleikum á að nýta vatn síðar. Skýrt er tekið fram að slík skilyrði skuli m.a. vera í samræmi við vatnastjórnunaráætlun, sem nú kallast vatnaáætlun. Meiri hlutinn fagnar þessari tengingu í frumvarpinu við vatnaáætlun og lögin um stjórn vatnamála og bendir á að í allri umfjöllun og framkvæmdum á þessu sviði verður framvegis að byggja á hvorumtveggja lögunum, væntanlegum breyttum vatnalögum og nýlegum vatnastjórnarlögum.

Alþingi, 17. ágúst 2011  
Mörður Árnason, form.  
Álfheiður Ingadóttir.  
Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.  
Skúli Helgason.  
Birgitta Jónsdóttir.