



Alþingi  
Erindi nr. P 139/938  
komudagur 13.12.2010

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10

Reykjavík, 10.12.2010  
Tilvísun vor: 98.11

150 REYKJAVÍK

Efni: **Umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um stjórn vatnamála – þskj. 344 – 298. mál**

Að beiðni nefndasviðs Alþingis er hér með látin í té neðangreind umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um stjórn vatnamála – þskj. 344 – 298. mál, sem lagt hefur fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

Með frumvarpinu er markmiðið að innleiða í íslenskan rétt, tilskipun Evrópusambandsins um aðgerðaramma um stefnu í vatnamálum nr. 2000/60/EB, eða hina svokölluðu „vatnatilskipun“. Tilskipunin hefur þegar verið tekin upp í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar. Var sú ákvörðun staðfest af Alþingi með þingsályktun á löggjafarþingi 2007-2008.

Landsvirkjun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

### **5. gr. og 6. gr. frumvarpsins - Stjórnsýsla**

Með hugmyndum frumvarpsins um stofnun vatnaráðs er dregið úr faglegri og stjórnsýsluábyrgð Umhverfisstofnunar og eðlilegt stjórnskipulag sett úr skorðum. Velta má því fyrir sér hvort æskilegt er að draga á þennan hátt úr áhrifum Umhverfisstofnunar. Að mörgu leyti er eðlilegra að Umhverfisstofnun fari með yfirstjórn mála og að vatnasvæðanefndir, sbr. 8. gr., fari með hlutverk vatnaráðs.

Vatnsstjórnaráætlun varðar margs konar hagsmuni, þar á meðal í málaflokkum sem geta heyrð undir önnur ráðuneyti og ótvírætt snerta hagsmuni sveitarfélaga, sbr. 8. gr. Vatnaráð eða vatnasvæðanefndir ættu ekki síst að vera til þess að tryggja að þeir þættir sem munu falla undir svið vatnatilskipunar og eru á ábyrgð viðkomandi ráðuneytis eða sveitarfélaga séu teknir þeim tókum sem tilskipunin gerir kröfu um.

### **7. gr. frumvarpsins – Hlutverk Umhverfisstofnunar**

Í 7. gr. er fjallað um hlutverk Umhverfisstofnunar sem er að annast stjórnsýslu á sviði vatnsverndar í samræmi við fyrirmæli laganna. Í 2. mgr. greinarinnar segir að Umhverfisstofnun skuli vinna vatnastjórnunaráætlun með hliðsjón af áætlunum opinberra aðila, svo sem á sviði náttúruverndar, orkunýtingar, samgangna og skipulagsmála.



Í athugasemdum um 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins segir: „Í 2. mgr. er kveðið á um að Umhverfisstofnun beri að hafa til hliðsjónar áætlanir opinberra aðila á landsvísu þegar hún vinnur tillögur sínar að vatnastjórnunaráætlun. Með því er leitast við að tryggja að horft sé heildstætt á þær áætlanir sem liggja fyrir við gerð vatnastjórnunaráætlunar.“

Framangreint ákvæði virðist ekki gera ráð fyrir því að hafðar séu til hliðsjónar áætlanir annarra aðila en opinberra á sviði orkunýtingar og samgangna, eins og t.d. orkufyrirtækja á borð við Landsvirkjun. Til þess að hægt sé að tryggja heildstæða sýn yfir tengd málefni telur Landsvirkjun æskilegt að áætlanir fyrirtækisins og annarra sambærilegra fyrirtækja séu hafðar til hliðsjónar við vinnslu vatnastjórnunaráætlunar.

### **8. gr. og 18. gr. frumvarpsins – Hlutverk sveitarfélaga og vatnasvæðanefnda**

Í 8. gr. er fjallað um hlutverk sveitarfélaga og vatnasvæðanefnda við framfylgd vatnsverndar. Í almennum athugasemdum við frumvarpið og athugasemdum um 8. gr. frumvarpsins segir m.a. um hlutverk sveitarfélaga: „Jafnframt sjá þau um vöktun vatns og eiga að grípa til aðgerða ef ástand vatns versnar.“

Í 18. gr. er fjallað um hvenær megi heimila breytingu á vatnshloti þó að slík breyting hafi í för með sér að ekki verði hægt að ná fram umhverfismarkmiðum 11. gr. frumvarpsins. Í b-lið 1. mgr. 18. gr. segir að slíkt megi heimila þegar um er að ræða: „ný sjálfbær umsvif eða breytingar sem hafa í för með sér að yfirborðsvatnshlot fer úr mjög góðu ástandi í að vera gott ástand.“

Frumvarpið virðist mæla fyrir um skyldu sveitarfélaga til aðgerða ef ástand vatns versnar, jafnvel í tilfellum breytinga vatnshlota á grundvelli 18. gr. Með þessu er óhjákvæmilega verið að færa ýmsan kostnað og vinnu, sem eðlilegt væri að framkvæmdaraðili bæri, yfir á sveitarfélögin.

### **9. gr. frumvarpsins - Ráðgjafarnefndir**

Þýðingarmikið er að sjónarmið allra hagsmunaaðila komist að í störfum ráðgjafarnefnda. Sérstaklega á þetta við um þá hagsmunaaðila sem falla á virkan hátt undir stjórn vatnamála.

Hagsmunaaðilar hafa augljóslega mjög mismunandi stöðu gagnvart framkvæmd stjórn vatnamála og þar með vatnsstjórn, sbr. 13. gr. Ef vel á að takast til um framkvæmd þeirrar greinar mun ekki mæða minna á handhöfum nýtingarréttar á vatnsföllum en t.d. þeim fagstofnunum sem eru tilgreindar í 10. gr.

Þá kemur fram í athugasemdum frumvarpsins (2. kafli í almennum athugasemdum) að í umhverfisráðuneytinu sé „hafinn undirbúningur að frumvarpi sem ætlað er að taka á gjaldtöku á atvinnurekstur í samræmi við mengunarbótaregluna og nytjagreiðsluregluna. Í nytjagreiðslureglunni felst að þeir sem nýta auðlindir skuli standa undir nauðsynlegum eftirlitskostnaði sem tryggir að ekki sé gengið á viðkomandi auðlindir.“ Þetta á m.a. við um vatnsaflsvirkjanir. Síðar í málsgreininni segir „Gert er ráð fyrir að slík gjaldtaka geti í framtíðinni staðið undir stærstum hluta af framkvæmd vatnatilskipunarinnar hér á landi.“ Nauðsynlegt er að mati Landsvirkjunar að fyrir liggi með skýrum hætti við hvað er átt með þessu orðalagi og hverskonar gjaldtaka er hér fyrirhuguð.



## 18. gr. frumvarpsins - Breytingar

Í 1. mgr. 18. gr. er fjallað um hvenær megi heimila breytingar á vatnshloti, þó að slíkt hafi í för með sér að ekki verði unnt að ná fram umhverfismarkmiðum 11. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir því að unnt sé að gera breytingar vegna nýrra framkvæmda eða nýrra sjálfbærra umsvifa eða breytinga sem leiða til þess að ástand yfirborðsvatns fer úr mjög góðu ástandi í gott.

Í greinargerð með frumvarpinu eru nefnd dæmi um breytingar sem gætu fallið undir ákvæðið og eru þar m.a. tilgreind vatnsaflsvirkjanir, flóðavarnir, aðrennslisskurðir fyrir virkjanir, miðlunarlón. Í greinargerðinni er kveðið á um að ákvæðið byggji á 7. tölulið 4. gr. vatnatilskipunar. Með frumvarpinu er hins vegar gengið lengra en í vatnatilskipun þar sem slíkar framkvæmdir eru ekki tilgreindar sem breytingar sem eigi að falla undir ákvæði tilskipunarinnar.

Í 2. mgr. 18. gr. er að finna skilyrði fyrir því hvenær sé heimilt að gera breytingar skv. 1. mgr. Í b – lið er að finna svohljóðandi skilyrði sem verður að uppfylla:

*„ástandurnar fyrir framkvæmdunum, umsvifunum eða breytingunum vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinningurinn fyrir heilsu og öryggi manna eða sjálfbæra þróun er meiri en ávinningur umhverfisins og samfélagsins af því að umhverfismarkmið náist“*

Framangreint ákvæði er mjög matskennt og getur orðið mjög erfitt í framkvæmd. Skilyrðið er að framkvæmd vegi þyngra vegna almannaheilla og ávinningurinn sé meiri en umhverfisins og samfélagsins. Þetta ákvæði er mjög þröngt þar sem ekki eru allar framkvæmdir vegna almannaheilla. Í lögunum vantar skilgreiningu á því hvað geti talist til almannaheilla. Geta framkvæmdir einkaaðila, t.d. virkjunarframkvæmdir talist til almannaheilla.

Ekki kemur fram í lögunum hvaða aðili hefur úrskurðarvald um hvort framangreind skilyrði séu uppfyllt.

## 19. gr. frumvarpsins - Vatnastjórnunaráætlun

Í 19. gr. er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli annast gerð tillögu að vatnastjórnunaráætlun fyrir vatnaumdæmið í samræmi við viðauka II. Í vatnastjórnunaráætlun skulu m.a. koma fram eins og segir í i-lið: „samantekt á samráði við almennig.“

Í athugasemdum um 19. gr. frumvarpsins í greinargerð þess segir m.a.:

*„Í sjöunda og áttunda lagi skal gera samantekt á aðgerðaáætlun og yfirlit yfir nánari aðgerðir og að lokum skal gera samantekt á samráði við almennig. Virkt samráð við almennig, frjáls félagasamtök, atvinnulífð og aðra hagsmunaaðila er grunnur að því að vel takist til í stjórnun vatnamála hér á landi.“*

Í ákvæðinu er ekki sérstaklega tekið fram hverjir teljist hagsmunaaðilar í málefnum vatnamála hér á landi. Telur Landsvirkjun æskilegt að samráð sé haft við fyrirtækið og önnur fyrirtæki á orkumarkaði og þau tilgreind sérstaklega í ákvæðinu í þeim tilgangi að stuðla að markvissri stjórn vatnamála.



## 28. gr. frumvarpsins - Réttaráhrif vatnastjórnunaráætlunar

Í 28. gr. er kveðið á um að opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, s.s. vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, skulu vera í samræmi við þá stefnumörkun sem fram kemur í vatnastjórnunaráætlun er varðar vatnsvernd. Við útgáfu leyfa í tengslum við nýtingu vatns skal að sama skapi fylgt vatnastjórnunaráætlun.

Í þessu felst að skipulag sveitarfélaga skal vera til samræmis við Vatnastjórnunaráætlun sem sett er af Umhverfisstofnun. Þetta ákvæði á sér ekki samsvörum í vatnatilskipun og er því viðbót við ákvæði hennar.

Ákvæðið virðist ekki í fullu samræmi við núgildandi skipulagslög og bindur hendur sveitarfélaga við skipulagsgerð og er skipulagsvald að vissu leyti fært yfir til ríkisins, þ.e. Umhverfisstofnunar, hvað þennan málaflokk varðar. Samkvæmt 19. gr. er það Umhverfisstofnun sem gerir tillögu að vatnastjórnunaráætlun sem er svo endurskoðuð á 6 ára fresti.

Í lögnum er ekki fjallað um breytingar á vatnastjórnunaráætlun. Því kemur ekki fram með hvaða hætti breytingar skuli gerðar. Samkvæmt frumvarpinu er það Umhverfisstofnun sem setur upphaflega áætlun. Ef sveitarfélög, landeigendur eða framkvæmdaraðilar óska eftir breytingu á vatnastjórnunaráætlun vegna breytinga á aðalskipulagi er ekki fjallað um hver málsmeðferðin er við slíka breytingu. Er það á hendi sveitarfélagsins að gera breytingu á skipulagi og svo vatnastjórnunaráætlun eða er það á hendi Umhverfisstofnunar? Þarf að auglýsa slíka breytingu opinberlega, kynna og gefa hagsmunaaðilum kost á því að gera athugasemdir? Mikilvægt er að möguleiki á breytingum á áætlun verði fundinn farvegur og að skýrar reglur eða leiðbeiningar gildi á þessu sviði. Þetta þarf að skýra frekar og hver ber kostnað af slíkum breytingum?

Álitamál er einnig um hvað gerist ef ágreiningur er uppi á milli sveitarfélaga og Umhverfisstofnunar um breytingu á vatnastjórnunaráætlun. Hver úrskurðar í slíkum málum?

## 32. gr. frumvarpsins - Breyting á öðrum lögum

Í 32. gr. er kveðið á um breytingar á öðrum lögum. Í 2., 3., og 4. tölulið eru kveðið á um samhljóðandi viðbætur við lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu auðlinda í jörðu, nr. 73/1990 um eignarétt ríkisins að auðlindum hafsbotsins, með síðari breytingum og raforkulög nr. 65/2003, en þar segir: „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 mun að öðru leyti hafa í för með sér.“

Af þessu tilefni vakna margar spurningar um hvort að þessi nálgun sé sú rétta. Hér er jafnframt um marga matskennda þætti að ræða. Hver metur t.d. hvort umhverfismarkmið náist eða ekki, hvernig er það metið og í hvaða tilfellum reynir á þetta?

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson  
forstjóri