

Frumvarp til laga

um brottfall laga nr. 20/2006, vatnalaga.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Atli Gíslason, Álfheiður Ingadóttir,
Árni Þór Sigurðsson, Guðfríður Lilja Grétarsdóttir,
Ingibjörg Inga Guðmundsdóttir, Katrín Jakobsdóttir,
Kolbrún Halldórsdóttir, Þuríður Backman.

1. gr.

Lög nr. 20/2006, vatnalög, falla brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lög nr. 20/2006, vatnalög, falli brott og lög nr. 15/1923, vatnalög, með síðari breytingum, haldi gildi sínu.

Setning nýrra vatnalaga, heildarlaga í stað þeirra sem gilt höfðu allt frá 1923, var eitt umdeildasta mál 132. löggjafarþings. Þáverandi stjórnarandstaða sameinaðist í andstöðu við málið og lagði til að því yrði vísað frá, sbr. nefndarálit á þingskjali 864 frá því þingi. Meginrök stjórnarandstöðunnar voru að með frumvarpinu væri hróflað með óábyrgum og óvarlegum hætti við farsælli niðurstöðu Alþingis um nýtingarrétt á vatni frá 1923 og einkaeignarétti gert of hátt undir höfði. Við lokameðferð málsins náðist sú málamiðlun að fresta gildistöku hinna nýju vatnalaga fram yfir kosningar á þessu vori og þar til nýtt þing hefði komið saman og gæti tekið afstöðu til málsins. Það er skoðun flutningsmanna að ekki sé eftir neinu að biða að fella hin nýju lög úr gildi áður en þau koma til framkvæmda hinn 1. nóvember nk. Því er frumvarp þetta flutt. Um frekari rökstuðning vísast til nefndarálits minni hluta iðnaðarnefndar á þingskjali 864 frá 132. löggjafarþingi sem hér fer á eftir sem fylgiskjal.

Fylgiskjal.

Nefndarálit minni hluta iðnaðarnefndar um frumvarp til vatnalaga.

(Þskj. 864, 268. mál 132. löggjafarþings.)

Með frumvarpinu er gerð tillaga um ný vatnalög sem er ætlað að hluta að leysa af hólmi núgildandi vatnalög frá árinu 1923. Frumvarpið var til meðferðar Alþingis á 131. löggjafarþingi og var þá afgreitt frá nefnd en náði ekki til lokaafgreiðslu. Gildandi vatnalög, nr. 15/1923, sem voru í raun heildarlög um vatnsréttindi, eru afar merkileg og hafa staðist tímans

tönn furðu vel. Það er hins vegar ljóst að margs konar breytingar á lagaumhverfi og stjórn-sýslu kalla á endurskoðun þeirra í náninni framtíð. Þó kom mjög skýrt fram á fundum nefndarinnar með umsagnaraðilum og sérfræðingum að ekki væru uppi sérstök vandamál sem gerðu það að verkum að hraða þyrfti endurskoðun laganna. Þvert á móti töldu margir sem á fund nefndarinnar komu að best væri að fara sér hægt í málinu en vanda þeim mun betur til verka. Rétt er að minna á að það tók Alþingi sex ár á sínum tíma að fjalla um núgildandi vatnalög, lagabálk sem upphaflega var 155 greinar.

Í frumvarpinu eru vatnsréttindi skilgreind með neikvæðum hætti, þ.e. með almennri skilgreiningu, í stað þess að talin séu upp öll réttindi fasteignareigenda eins og gert er í núgildandi vatnalögum en það kallast jákvæð skilgreining réttinda. Í þessu gæti falist meiri breyting en ætla mætti af skýringum með málinu.

Í 1. gr. frumvarpsins segir: „Markmið laga þessara er skýrt eignarhald á vatni.“ Það verður að telja vafasamt orðaval ef hér á fyrst og fremst að vera um formbreytingu að ræða eins og sagði í athugasemdum með frumvarpinu. Þar var einnig sagt að í þessari nýju skilgreiningu á vatnsréttindum fælist í raun meginatriði frumvarpsins en þó var sérstaklega áréttað að þar væri „fyrst og fremst“ um formbreytingu að ræða. Meginatriði frumvarpsins var sem sagt formbreyting samkvæmt þeim skilningi sem fram kom í athugasemdum með því á síðasta þingi. Í athugasemdum frá laganefnd Lögmannafélags Íslands var sérstaklega fjallað um það orðalag og sagt að það væri til þess fallið að vekja vafa um markmið breytinganna og að mun skýrara væri að segja afdráttarlaust að hér væri einungis um formbreytingu að ræða.

Í sérstakri viðbótarumsögn Orkustofnunar sem nefndinni barst var tekið sérstaklega undir þessa athugasemd laganefndar Lögmannafélagsins. Meiri hluti nefndarinnar hefur lýst því yfir að þessi breyting sé einungis formbreyting en muni engin áhrif hafa á raunveruleg réttindi. Höfundar frumvarpsins hafa ítrekað fullyrt að engin ný réttindi muni skapast eða glatast verði það að lögum. Eftir stendur að skilningur þeirra sem sömdu frumvarpið var og er óumdeilanlega að aðalmarkmið þess sé „skýrt eignarhald á vatni“. Það vekur óneitanlega tortryggni þegar því er haldið fram að aðalmarkmið lagasetningarinnar sé formbreyting eins og nú er orðin niðurstaða meiri hlutans.

Það að hér gangi mönnum annað til en umhyggja fyrir formi og samræmi sannaðist þegar aðalhöfundur þessarar lagasmíðar svaraði spurningum nefndarmanna, en hann var m.a. spurður hvort það gæti skapað skaðabótaábyrgð á hendur ríkinu ef ákvæði um vatn sem nú eru í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu yrðu numin brott. Svárið var skorin-ort „já, án vafa“. Höfundar frumvarpsins höfðu ítrekað vísað til þessara ákvæða um vatn sem sambærilegra við þau sem deilt er um í þessu máli. Þarf frekari vitna við? Ef sambærileg ákvæði laganna um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og þau sem hér um ræðir færa mönnum skaðabótarétt verði gerð á þeim sú formbreyting að færa réttindin til fyrra horfs hlýtur að mega gagnálykta á þann veg um þá breytingu sem felst í frumvarpinu að í henni felist breyting á réttarstöðu.

Sjá má af framlögðum gögnum og greinargerð með þessu máli að frumvarpinu ásamt frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum var ætlað að koma í stað gildandi vatnalaga. Síðarnefnda frumvarpið var einnig lagt fyrir á 131. löggjafarþingi (374. mál) og var til meðferðar í iðnaðarnefnd Alþingis en hlaut aldrei fullnaðarmedferð og hefur ekki verið lagt fyrir Alþingi að nýju. Þess í stað flutti iðnaðarnefnd á 131. þingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Fulltrúar Samfylkingarinnar og Frjálslynda flokksins í iðnaðarnefnd tóku þátt í flutningi þess máls í þeim tilgangi að kostur gæfist á heildstæðari undirbúningi frumvarps til laga um jarðrænar auðlindir og boðaðs frumvarps sem byggt yrði á tilskipun Evrópusambandsins um aðgang að

vatni. Fyrirnefnt frumvarp til laga um breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu náði ekki afgreiðslu á síðasta þingi en var endurflutt af iðnaðarráðherra á þessu þingi. Ráðherra hafði þá fellt út úr því bráðabirgðaákvæði um skipan nefndar til að móta reglur um framtíðarnýtingu auðlinda og meðferð umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi. Iðnaðarnefnd tók þá tillögu upp aftur og flutti auk þess breytingartillögur um þrengingu á heimildum ráðherra til að veita vilyrði fyrir nýtingarleyfum skv. 5 gr. laganna. Þetta mál, þ.e. breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, var afgreitt sem lög frá Alþingi á þessum vetri. Minni hlutinn vekur sérstaka athygli á því að þessi lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eru einungis bráðabirgðalausn til mjög skamms tíma og að afar mikilvægt er að heildarmynd fái á þá lagabálka sem eiga að koma í stað gildandi vatnalaga. Ekki verður mögulegt að ljúka umfjöllun um frumvarp um jarðrænar auðlindir fyrir en fyrir liggja tillögur þeirrar nefndar sem gert er ráð fyrir að fjalli um framtíð þjóðarauðlinda og meðferð þeirra ásamt því hvernig valið verði milli þeirra sem sækjast eftir rannsóknar- og nýtingarleyfum til orku- og auðlindanýtingar. Þá var einnig greint frá því í upphaflegum gögnum málsins að í umhverfissráðuneytinu hefðu verið gerð drög að frumvarpi til laga um vatnsvernd. Því frumvarpi er ætlað að koma til móts við tilskipun Evrópusambandsins um nýtingu og meðferð vatns og mun efni þess augljóslega koma í stað mikilvægra ákvæða vatnalaga frá 1923.

Þá er einnig rétt að geta þess að ýmis lög, t.d. á sviði umhverfisréttar, taka nú til mengunar vatna og einnig hafa verið sett sérlög, m.a. um vatnsveitur sveitarfélaga. Þróun lagasetningar á þessu sviði er því augljós. Þau mörgu og víðtæku ákvæði um vatn og rétt almennings og einstaklinga til að nýta það, sem fram að þessu hafa flest verið í hinum mikla lagabálki frá 1923, verða í nokkrum lagabálkum. Alþingi er sá mikli vandi á höndum að sjá til þess að þessi þróun geti orðið án þess að vandræði skapist. Það verður best tryggt með því að heildarendurskoðun vatnalaga fari saman við setningu allra þeirra laga sem eiga að taka við hlutverki þeirra. Um þetta ættu ekki að þurfa að vera deilur.

En ríkisstjórnarflokkarnir ætla sér ekki að standa þannig að málum. Alþingi er nú ætlað að ljúka umfjöllun um vatnalagafrumvarpið eitt og sér og fella vatnalögin úr gildi með samþykkt þess. Sú umfjöllun er þar með slitin úr tengslum við aðra lagasetningu sem afnám vatnalaga frá 1923 kallar á. Það á við um áðurnefnt frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum sem ekki hefur komið fram á þessu þingi, eins og áður segir, og það á einnig við um boðað frumvarp á grunni vatnatilskipunar Evrópusambandsins. Lokaniðurstaða þessara mála fæst svo ekki fyrir en pólitísk sátt er fundin um það hvernig ráðstafa beri auðlindum í þjóðareign, hvort og hvernig þeim verði fundinn staður í stjórnarskránni og hvernig valið verði milli þeirra sem sækjast eftir nýtingu þeirra.

Minni hlutinn telur þess vegna að Alþingi eigi að taka sér nauðsynlegan tíma til að skoða þessi mál í heild og að ekki eigi að fella hinn mikla bálk vatnalaga úr gildi fyrir en öruggt er að önnur lög geti tekið við hlutverki hans.

Þau vinnubrögð sem hér er ætlunin að viðhafa eru þess vegna fráleit að mati minni hlutans, þ.e. afnám vatnalaga og setning nýrra laga sem þó koma ekki að fullu í þeirra stað. Þessum sjónarmiðum hefur minni hlutinn komið á framfæri í nefndarstarfinu en meiri hlutinn hefur ekki viljað taka tillit til þeirra og ákveðið að taka málið til afgreiðslu án þess að önnur mál sem sem þetta frumvarp er óumdeilanlega hluti af fái nauðsynlega umfjöllun. Þá er einnig rétt að benda á viðamiklar umsagnir og tillögur um breytingar á lagatextanum frá ýmsum umsagnaraðilum sem bera með sér að hér er illa að málum staðið. Undirstofnanir umhverfissráðuneytisins, Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun, höfðu fjölmargt við málið að athuga á síðasta þingi og lögðust gegn frumvarpinu. Forstöðumenn þessara stofnana hafa sagt

á fundum nefndarinnar að þeir standi við þær umsagnir. Þetta sannar með öðru sem hér hefur verið á benti að málið hefur ekki hlotið næga umfjöllun í stjórnkerfinu.

Samband íslenskra sveitarfélaga lagðist gegn samþykkt frumvarpsins á síðasta þingi og nefndi fyrir því tvær aðalástæður. Hin fyrri sneri að skertum möguleikum sveitarfélaga til eignarnáms en til móts við þær athugasemdir hefur verið komið nú. Þá virðast ákvæði frumvarpsins skerða verulega rétt sveitarfélaga til að nálgast vatn í löndum annarra sveitarfélaga eða um þau. Meiri hlutinn hefur ákveðið að flytja breytingartillögu sem færir sveitarfélögum sambærilegan rétt til að nálgast vatn í öðrum sveitarfélögum og þau hafa innan síns lög-sagnarumdæmis, sé á slíku nauðsyn, og ber að fagna þeirri breytingu. Síðara atriðið sem Samband íslenskra sveitarfélaga nefndi í sinni umsögn á síðasta þingi var að í ákvæði 1. tölul. 43. gr. frumvarpsins fælist fortakslaus skylda sveitarfélaga til að leggja fráveitur og í umsögn Kópavogsbæjar kom það sama fram. Ef þessi skilningur umsagnaraðila er réttur væru með þessu lagðar nýjar skyldur á herðar sveitarfélaga, t.d. í frístundabyggðum og á óskipulögðum svæðum.

Nú hefur verið komið til móts við þessar athugasemdir af hálfu meiri hlutans en hann þverskallaðist við þeim á síðasta þingvetri.

Sérstaka athygli vekur hið mikla hlutverk Orkustofnunar við framkvæmd og eftirlit sem spretta mun af þessari lagsmíð, í ljósi þess að einungis tvær greinar frumvarpsins fjalla um orkunýtingu. Ýmsir sem komu á fund nefndarinnar gerðu athugasemdir við stjórnsýsluþátt frumvarpsins af þessum ástæðum.

Þau atriði sem hér hafa verið tilgreind frá umsagnaraðilum eru einungis tekin sem dæmi um athugasemdir þeirra og tillögur um breytingar. Þessum athugasemdum og tillögum verða gerð nánari skil við framhald umræðu um málið.

Minni hlutinn leggur til að málinu verði **vísað frá** með svofelldri

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Þar sem færð hafa verið gild rök fyrir því að:

- a. með þeirri lagasetningu sem felst í frumvarpinu sé hróflað með óábyrgum og óvarlegum hætti við farsælli niðurstöðu Alþingis um nýtingarrétt á vatni frá 1923, sem fólst í setningu vatnalaga,
 - b. þessi lagasetning, og þar með afnám gildandi vatnalaga, sé ekki tímabær á meðan ekki liggja fyrir frumvarp um jarðrænar auðlindir og frumvarp á grundvelli vatnatilskipunar Evrópusambandsins, og
 - c. grundvöll skorti til allrar þessarar lagasetningar þar til pólitísk sátt er fundin um það hvernig ráðstafa beri auðlindum í þjóðareign, hvort og hvernig þeim verði fundinn staður í stjórnarskránni og hvernig valið verði milli þeirra sem sækjast eftir nýtingu þeirra,
- leggur minni hlutinn til að málinu verði vísað frá og tekið verði fyrir næsta mál á dagskrá.

Hlynur Hallsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 1. mars 2006.

Jóhann Ársællsson,
frsm.

Helgi Hjörvar.