

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á vatnalögum, nr. 15/1923, með síðari breytingum.

Frá iðnaðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingva Má Pálsson frá iðnaðarráðuneytinu, Aagot Óskarsdóttur lögfræðing, Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku, Óðin Sigþórs-son frá Landssambandi veiðifélaga, Guðjón Bragason og Lúðvík E. Gústafsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Dýrleif Kristjánsdóttur hdl.

Nefndinni bárust einnig umsagnir frá Aagot Óskarsdóttur lögfræðingi, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bláskógabyggð, Bændasamtökum Íslands, Fjarðabyggð, Fljótshéraði, Grímsnes- og Grafningshreppi, Hafnarfjarðarbæ, Heilbrigðis-efirliti Reykjavíkur, Hrunamannahreppi, Landssambandi veiðifélaga, Landsvirkjun, nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, Norðurþingi, Rarik, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samorku, Samtökum iðnaðarins og Samtökum atvinnulífsins, Skipu- lagsstofnun, Umhverfisstofnun og umhverfisnefnd Alþingis.

Vatnalögin hafa verið ein helsta réttarheimild um vatnsréttindi hér á landi og hafa staðist vel tímans tönn. Engu síður hafa orðið á síðustu áratugum miklar samfélagsbreytingar og tækniframfarir. Einnig hafa nýtingarmöguleikar í samfélaginu aukist til muna sem og vægi umhverfisverndar. Með frumvarpi þessu er ætlunin að gera nauðsynlegar úrbætur á vatna- lögum frá 1923, nr. 15/1923, en láta þau að öðru leyti halda gildi sínu. Sökum þessa eru því aðeins lagðar til óverulegar efnislegar breytingar á fyrstu fimm köflum laganna þar sem fjallað er um inntak vatnsréttinda sem og helstu meginreglur réttarsviðsins en önnur ákvæði eru einfölduð og færð til nútímahorfs, m.a. í ljósi breyttra aðstæðna. Í athugasemdum við frumvarpið er ítarlega fjallað um löggjafarþróun vatnamála og réttarframkvæmd frá öndverðu til okkar daga.

Gildissvið, markmið og orðskýringar.

Fram kemur í 1. gr. frumvarpsins að gildissvið laganna 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. Það var niðurstaða nefndarinnar að lögin nái ekki til vatns í loftkenndu formi og leggur nefndin því til að gildissvið laganna nái til yfirborðsvatns í föstu og fljótandi formi. Nefndin leggur einnig til þá breytingu að samhliða lögnum gildi einnig skipulagslög, lög um mannvirki, náttúruverndarlög og lög um stjórn vatnamála, sem og önnur löggjöf sem við á í hverju tilviki fyrir sig.

Núgildandi vatnalög hafa ekki að geyma ákvæði um markmið laganna enda tíðkaðist ekki við lagasetningu þess tíma að setja slík markmiðsákvæði í lög. Í löggjöf á síðari árum er algengt að kveðið sé á um í lögum að stefna skuli að tilteknu takmarki. Þessi ákvæði eru að jafnaði þess eðlis að þau leggja stjórnvöldum þá skyldu á herðar að hefjast handa um til- teknar ráðstafanir. Fram kom hjá umsagnaraðilum mikilvægi þess að setja slíkt ákvæði og það mundi endurspeгла fjölþætt hlutverk vatnalöggjafarinnar. Nefndin tekur heilshugar undir

Þessi sjónarmið og leggur til breytingu þessu að lútandi. Markmið vatnalaganna verður því að kveða á um rétt almennings til nýtingar vatns, greiðan aðgang að nægu og hreinu vatni og vatnsréttindi landeigenda. Einnig að samþætta nýtingar- og umhverfissjónarmið á sviði vatnamála, auka samvinnu stjórnvalda á þessu sviði og tryggja skynsamlega nýtingu vatns-auðlindarinnar og langtímavernd hennar með fyrirbyggjandi aðgerðum á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Þessara markmiða mun Orkustofnun, sem fer með stjórnsýslu og eftirlit skv. XVI. kafla frumvarpsins, horfa til við stjórnsýsluákvæðanir sínar. Það er samhljóma álit nefndarinnar að með því að leggja til fyrrgreindar breytingar, þ.e. að setja inn markmiðs-ákvæði í 1. gr. frumvarpsins, muni það stuðla að því að markmiðinu sem löggin stefna að verði náð.

Fram kemur í markmiðsgreininni að tryggja skuli vatnsauðlindina með beitingu fyrirbyggjandi aðgerða en reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir er ein af meginreglum alþjóðlegs umhverfis- og auðlindaréttar. Markmiða á sviði umhverfismála og meginreglna er getið í 174. gr. EB-samningsins. Í 2. mgr. 174. gr. hans er sérstaklega getið að stefna EB skuli m.a. byggjast á reglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir. Óhætt er að fullyrða að íslenskur umhverfis- og auðlindaréttur byggist á þeirri meginreglu að gripið skuli til fyrirbyggjandi aðgerða í því skyni að koma í veg fyrir að umhverfi verði fyrir tjóni eða skerðingu og nægir í því sambandi að benda á lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, og lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Nefndin vill benda á að leyfisveitingar, skilyrði og eftirlit eru allt þættir sem miða að því að koma í veg fyrir að eitthvað óæskilegt gerist.

Frá umsagnaraðilum komu nokkrar ábendingar um þær orðskýringar sem er að finna í 1. gr. frumvarpsins. Töldu umsagnaraðilar að í einhverjum tilfellum mætti skilgreina hugtökin nánar og samræma þau betur annarri löggjöf. Til þess að mæta þessum sjónarmiðum leggur nefndin til þá breytingu á 1. gr. frumvarpsins að samhliða vatnalögunum gildi einnig skipulagslög, lög um mannvirki, náttúruverndarlög, lög um stjórn vatnamála sem og önnur lög, eins og við á hverju sinni, um rétt almennings til vatns og um vatnsréttindi landeigenda.

Vatnsréttindi.

Í samræmi við markmið frumvarpsins verða ekki lagðar til neinar breytingar á inntaki og stöðu vatnsréttinda frá þeim grundvelli sem lagður var með vatnalögunum frá 1923 og mótast hefur í réttarframkvæmd á síðastliðnum áratugum. Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram sú meginregla að rétturinn til umráða og hagnýtingar á vatni sem er á fasteign tilheyrir þeirri fasteign á þann hátt sem löggin heimila. Ákvæðið felur í sér það sem kallað er jákvæð skilgreining eignarréttinda, þ.e. að eignarráð landeigenda eru afmörkuð í lögunum sjálfum og hann hefur ekki aðrar heimildir yfir vatninu en löggin tiltaka sérstaklega. Hins vegar veita löggin landeiganda víðtækar heimildir til nýtingar og ráðstöfunar að teknu tilliti til þeirra takmarkana sem löggin setja. Einnig kemur fram í 3. gr. frumvarpsins að landeigendur sem hafa aðgang að sama vatni eiga sama rétti til þess í hlutfalli við þá nýtingu sem er gerleg á eða fyrir landi þeirra. Nefndin telur, í ljósi þess að ekki eigi að víkja frá hinni jákvæðu skilgreiningu vatnalaga á vatnsréttindum landeigenda, rétt að leggja til þá breytingu að landeigendur eigi eingöngu rétt til þeirra nýtingar sem löggin heimila en ekki þeirrar nýtingar sem sé gerleg.

Í 8. gr. frumvarpsins birtist hin forna regla Jónsbókar um að vötn öll skuli renna sem að fornu hafa runnið. Sérstök undantekning frá meginreglunni birtist m.a. í 9. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um heimild til að fella vatnsfall í fornan farveg eða koma honum í samt lag. Þá er lögð til sú breyting á lögunum í 9. gr. frumvarpsins að 2. mgr. 8. gr. gildandi vatnalaga verði felld brott, en ákvæðið laut að kostnaði landeigenda við að fella vatn í fornan

farveg. Þessi breyting er gerð þar sem ákvæðið þótti til þess fallið að rýra þann ríka rétt sem menn eiga til þess að fella vatnsfall á ný í fornan farveg. Hjá umsagnaraðilum komu fram þær athugasemdir að með breytingunni væri verið að opna fyrir heimild landeiganda til að ráðast í breytingar á farvegi í allt að 20 ár. Nefndin vill í þessu sambandi áréttta þá meginreglu hefðarlaga, nr. 46/1905, að hefð skapast ekki fyrir en eftir 20 ár og jafnframt á þá meginreglu vatnalaga að þótt vatn breyti um farveg þá breytast ekki landamerki. Nefndin vill einnig benda á að allar framkvæmdir sem fyrirhugað er að ráðast í og tengjast vatni og vatnafari eru tilkynningarskyldar til Orkustofnunar, sbr. 2. mgr. 79. gr. frumvarpsins. Jafnframt er skv. 4. mgr. 79. gr. frumvarpsins Orkustofnun heimilt 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 eða við vatn eða möguleikum á að nýta vatn síðar.

Fjallað er um minni háttar vötn í 9. gr. frumvarpsins. Samkvæmt ákvæðinu er landeiganda óheimilt að spilla slíkum landsvæðum nema það sé nauðsynlegt til varnar því landi eða landsnyttjum að fengnu leyfi Orkustofnunar. Fram kom hjá umsagnaraðila að slíkt leyfi kynni að stangast á við 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999, þar sem kveðið er á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa. Einnig var bent á að framkvæmdir sem þessar væru almennt framkvæmdaleyfis skyldar frá sveitarfélagi skv. 13. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Nefndin vill áréttta að vatnalög breyta ekki þeim leyfum sem nauðsynleg eru samkvæmt öðrum lögum og geta jafnframt ekki heimilað framkvæmdir sem annars eru óheimilar. Nefndin leggur þó til þá breytingu að þegar við á sé einnig nauðsynlegt að fá umsögn Umhverfisstofnunar. Nefndin vill jafnframt ítreka að þótt um sé að ræða minni háttar vötn sem landeigendur hafa rýmri rétt til eru framkvæmdir ekki óheftar og alltaf tilkynningarskyldar til Orkustofnunar skv. 2. mgr. 79. gr. frumvarpsins. Fram kemur í 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins hagnýtingarréttur landeiganda um minni háttar vötn. Til þess að gæta samræmis leggur nefndin til þá breytingu að slíkur réttur verði einnig gerður tilkynningarskyldur til Orkustofnunar, sbr. 2. mgr. 144. gr. frumvarpsins.

Í 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um aðgangsröð að vatni á landareign þegar vatn er ekki nægilegt til allra þeirra nota sem þörf er á eða hugur stendur til, en ákvæðið er nýmæli. Umsagnaraðilar bentu á að ákveðin hætta væri á því að ákvæðið ylli misskilningi gagnvart 22. gr. frumvarpsins, sem fjallar um rétt sveitarstjórnar í þágu vatnsveitu sveitarfélaga. Rétt væri því, til að taka af allan vafa um stöðu vatnsveitna sveitarfélaga í aðgangsröðinni, að bæta inn þörf vatnsveitu á eftir búspörfum. Nefndin vill í þessu sambandi áréttta að gildissvið vatnalaganna tekur til yfirborðsvatns. Forgangur vatnsveitna sveitarfélaga til nýtingarleyfa vegna grunnvatns er tryggður í 15. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Vatnsveitur sveitarfélaganna nota nær eingöngu, ef ekki eingöngu, grunnvatn til vatnsveitu. Einnig er rétt að benda á að í 22. gr. frumvarpsins um heimild sveitarstjórnar til vatnsveitugerðar er aðeins vísað til þeirra þarfa sem í þessum kafla getur, þ.e. í III. kafla frumvarpsins, en hann lýtur að vatnsnotkun til heimilis- og búþarfa, iðnaðar og iðju án orkunýtingar. Ákvæðið um aðgangsröðun að vatni er hins vegar í II. kafla frumvarpsins er fjallar um almenn ákvæði vatnsréttinda. Sökum þessa verður að ætla að aðgangur vatnsveitu komi á undan aðgangi að vatni til áveitu og til orkuþarfar. Ákvæði III. kafla frumvarpsins eru sérákvæði gagnvart ákvæði 11. gr. frumvarpsins. Það er því mat nefndarinnar að réttarstaðan sé að þessu leyti óbreytt og engin hætta á að ákvæði 11. gr. frumvarpsins valdi réttaróvissu.

Um rétt til vatnstöku til heimilis- og búþarfa og til sunds og baða er fjallað í 12. gr. frumvarpsins. Nokkrar umræður urðu um málið í nefndinni. Fram kom hjá umsagnaraðilum að nauðsynlegt væri að afmarka þessar heimildir í ljósi breyttra tíma. Þá sér í lagi að verja

réttindi þeirra sem stunda stangveiðar í ám og vötnum gegn utanaðkomandi raski á veiðitíma. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið að mikilvægt sé að valda ekki truflun á veiði manna og leggur til breytingu þessu viðvíkjandi.

Fjallað er um ráðstöfunarheimildir opinberra aðila í 17. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að ríki og sveitarfélögum, svo og fyrirtækjum sem alfarið eru í eigu þeirra, er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Ekki er kveðið á um til hversus langs tíma opinberum aðilum er heimilt að veita tímabundinn afnotarétt til umráða og hagnýtingar á vatni en í núgildandi lögum er kveðið á um að það skuli vera til allt að 65 ára í senn. Nefndin bendir á að í iðnaðarnefnd er til umfjöllunar frumvarp iðnaðarráðherra um breytingar á þeim ákvæðum vatnalaga, nr. 15/1923, og laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sem fjalla um hámarkstíma afnotaréttar fyrir nýtingu vatnsafls (720. mál á þskj. 1244). Með því frumvarpi er lagt til að ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu verði heimilt að veita tímabundið afnotarétt að vatnsréttindum til allt að 40 ára frá því að orkuvinnsla hefst og jarðhitaréttindum til allt að 30 ára, í stað 65 ára í senn eins og frumvarpið gerir ráð fyrir og er í samræmi við núgildandi vatnalög og auðlindalög. Það er mat nefndarinnar að þar sem fyrrgreint frumvarp hefur ekki hlotið afgreiðslu Alþingis sé nauðsynlegt að kveða á um að afnotaréttur til umráða og hagnýtingar á vatni skuli vera óbreyttur, eða 65 ár. Leggur nefndin til slíka breytingu á frumvarpinu. Nefndin leggur hins vegar á það áherslu að verði fyrrnefnt frumvarp að lögum mun ákvæði 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins breytast að sama skapi.

Um vatnsnotkun til heimilis- og búsparfa, iðnaðar og iðju án orkunýtingar.

Í III. kafla vatnalaga er fjallað um vatnsnotkun til heimilis- og búsparfa, iðnaðar og iðju án orkunýtingar. Rétt er að hafa í huga að ekki eru lagðar til grundvallarbreytingar á ákvæðum kaflans frá gildandi vatnalögum en einstök ákvæði hans eru einfölduð og skýrð nánar.

Í 18. gr. frumvarpsins eru ekki gerðar efnisbreytingar á 17. gr. vatnalaga nema að því leyti að greinin fær nýja fyrirsögn. Í ákvæðinu er fjallað um heimild landeiganda til vatnstöku til heimilis- og búsparfa og annarrar starfsemi sem stunduð er á eigin landareign. Heimildin til vatnstöku er takmörkuð við það sem þörf er á, samkvæmt ákvæðinu. Fram kom hjá um-sagnaraðila að þessi afmörkun ákvæðisins kynni að hafa aðra merkingu í atvinnustarfsemi 21. aldar og þar af leiðandi veita afar opna heimild til vatnstöku án þess að hugað væri að áhrifum hennar á náttúru, og þá sérstaklega lífríki. Nefndin telur rétt að leggja á það áherslu að sá fyrirvari sem er í ákvæðinu er hinn sami, þ.e. eiganda landareignar er rétt að veita til sín vatni, þó þannig að öðrum sem eiga tilkall til vatnsins verði sem minnst tjón eða bagi að. Einnig vill nefndin benda á 7. gr. frumvarpsins en þar segir m.a. að manni sé óheimilt, nema sérstök heimild eða lagaleyfi sé til þess, að breyta vatnsbotni, straumstefnu eða vatnsmagni eða vatnsflæði, hvort sem það verður að fullu og öllu eða um ákveðinn tíma, svo og að hækka eða lækka vatnsborð. Það er samdóma álit nefndarinnar að hér sé um að ræða mikilvægt málefni en bendir á að annaðhvort þarf lagaheimild eða leyfi Orkustofnunar, skv. 144. gr. frumvarpsins, til framkvæmda sem hafa áhrif á náttúru eða lífríki. Því er ekki um að ræða opna heimild til vatnstöku.

Mannvirkjagerð, miðlun vatns, varnir lands, þurrkun o.fl.

Í VI. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði úr V. kafla um stíflugerð, VI. kafla um vatns-miðlun, VII. kafla um varnir lands og landsnytja gegn ágangi vatna, VIII. kafla um þurrkun

lands og XIII. kafla almenn ákvæði um vatnsvirki. Inntak þessara kafla er að meginstefnu til hið sama og til einföldunar hefur þeim verið safnað saman í einn kafla.

Í 51. gr. frumvarpsins er fjallað um stíflugerð til vatnsmiðlunar. Samkvæmt ákvæðinu þarf skilyrðislaust leyfi Orkustofnunar til vatnsmiðlunar eða breytinga á henni ef flatarmál miðlunarlóns að því loknu er 1.000 fermetrar eða stærra við hæstu vatnsstöðu. Fram kom hjá umsagnaraðila að þar sem hér er um að ræða framkvæmd sem leita þarf framkvæmdaleyfis sveitarfélags fyrir sé nauðsynlegt að slík tilvísun komi fram í ákvæðinu. Nefndin bendir á að framkvæmdir á grundvelli 51. gr. frumvarpsins eru réttilega leyfisskyldar skv. 13. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Hins vegar eru önnur ákvæði frumvarpsins einnig háð framkvæmdaleyfi. Nefndin tók því þá afstöðu að vel færi á því að hafa almenna tilvísun í markmiðsgrein frumvarpsins, þ.e. að þar kæmi fram að samhliða þessum lögum giltu einnig skipulagslög, lög um mannvirki, náttúruverndarlög, lög um stjórn vatnamála sem og önnur lög, eins og við á hverju sinni um rétt almennings til vatns og vatnsréttindi landeigenda. Við meðferð málsins í nefndinni var einnig rætt hvort óvissa kynni að koma upp um hlutverk Orkustofnunar annars vegar og viðkomandi sveitarstjórnar hins vegar við veitingu leyfa og eftirlit með leyfisskyldri framkvæmd. Heimildir sveitarstjórnar við útgáfu framkvæmdaleyfis markast eins og fyrr segir af efnis 13. gr. skipulagslaga og er megininntak framkvæmdaleyfis byggt á skipulagslegum forsendum. Ekki er því um að ræða breytingu á hlutverki sveitarfélaga. Nefndin telur því ólíklegt að óvissa verði um hlutverk sveitarstjórnar annars vegar og Orkustofnunar hins vegar þar sem Orkustofnun styðst við aðrar réttarheimildir við útgáfu leyfa. Byggingarleyfi á grundvelli mannvirkjalaga lýtur að því hvort mannvirkið uppfylli hönnunarkröfur og forsendur. Sú gagnrýni kom einnig fram hjá umsagnaraðilum að óeðlilegt væri að miða leyfisskyldur til vatnsmiðlunar eða breytingar á henni við vatnsflöt miðlunar-lóns þar sem vatnsmiðlun hefur allajafna í för með sér mikla röskun vatnabúskapar á framkvæmdasvæðinu. Flatarmál lónsyfirborðs skipti ekki endilega höfuðmáli í þessu sambandi. Rétt er að skiptar skoðanir eru á þessu viðmiði sem frumvarpið kveður á um en nefndin telur hins vegar eðlilegt að sett sé viðmið þar sem dregin eru mörk milli tilkynningarskyldu og afdráttarlausrar leyfisskyldu. Nefndin bendir á að ef miðlunarlón er stærra en 1.000 fermetrar er það leyfisskylt en ef það er minna er skylt að tilkynna það til Orkustofnunar. Nefndin vísar einnig til þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að í lögnum verði ákvæði þess efnis að sett verði reglugerð um upplýsingar sem skila þarf með leyfisumsókn annars vegar og tilkynningarskyldu hins vegar. Telji Orkustofnun að lón sem búið er að tilkynna um sé það umfangsmikið að fara beri með það svipað og lón sem er leyfisskylt, t.d. setja einhver skilyrði, getur stofnunin gert það, láti hún framkvæmdaraðila, þann sem tilkynnti, vita um það innan fjögurra vikna. Þá verður líka að benda á að skyldan til að sækja um leyfi er ekki verulega meira íþyngjandi en tilkynningarskyldan, a.m.k. ekki hvað tímafrestin varðar, því að Orkustofnun ber að afgreiða leyfi innan átta vikna.

Fjallað er um breytingar á vatnsfarvegi í 54. gr. frumvarpsins. Við meðferð málsins í nefndinni kom fram að mikilvægt væri að vísa til þess að ákvæði skipulagslaga um framkvæmdaleyfi gildir þegar um breytingu á vatnsfarvegi er að ræða. Nefndin vill í þessu sambandi áréttta að ákvæði skipulags- og mannvirkjalaga gilda um fyrrgreindar breytingar sem og önnur löggjöf sem við á, sbr. 38. gr. náttúruverndarlaga, er fjallar um leyfisumsókn til Umhverfisstofnunar, sé hætta á að friðlýstum náttúruminum verði spillt. Meiri háttar breytingar á farvegi eru framkvæmdaleyfisskyldar og verða jafnframt að samræmast skipulagi á viðkomandi landsvæði. Í 2. mgr. 54. gr. er kveðið á um heimild viðeigandi stjórnvalds til að ráðast í framkvæmdir skv. 1. mgr., að fengnu leyfi Orkustofnunar. Heimildin er bundin við að þetta sé gert til að verja fasteignir eða önnur mannvirki sem varða almannaheill. Það má

leiða að því líkum að orðalag ákvæðisins geri ráð fyrir að almannahagsmunir geti einungis falið í sér spjöll á fasteignum eða öðrum mannvirkjum en ekki friðlýstum náttúruminum. Leggur nefndin því til breytingar á ákvæðinu því til samræmis. Nefndin bendir einnig á að ákvæði 2. mgr. 54. gr. tekur ekki til bráðaástands, en ef slík tilvik koma upp ber að líta til þeirra sjónarmiða sem gilda um neyðarrétt.

Kveðið er á um aðgæsluskyldu í 80. gr. frumvarpsins. Hér er um að ræða almenna aðgæsluskyldu mannvirkja og framkvæmda, en reglan á sér m.a. fyrirmynd í 2. mgr. 24. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Við meðferð málsins kom fram að reglan kvæði ekki á um skyldu til að sýna aðgæslu gagnvart náttúrunni við framkvæmdir né að forðast að valda tjóni á henni. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið en þau eru m.a. í samræmi við varúðarregluna sem er ein af meginreglum umhverfisréttar. Varúðarreglan á við þegar liggur fyrir að framkvæmd muni líklega valda alvarlegu eða óbætanlegu umhverfistjóni en ekki er hægt að sanna það vísindalega. Þá ber að beita þeim aðgerðum sem nauðsynlegar teljast til þess að koma í veg fyrir slíkt tjón og er óheimilt að bera fyrir sig skort á vísindalegri fullvissu um að tjón sé yfirvofandi. Nefndin leggur til breytingu á ákvæðinu í þessu tilliti.

Um óhreinkun vatna.

Í IX. kafla laganna er fjallað um óhreinkun vatna. Í frumvarpinu er ekki um að ræða efnislega breytingu á reglum um óhreinkun vatna en í samræmi við nútímahugtakanotkun er notað í frumvarpinu hugtakið mengun, en það er skilgreint í 1. gr. frumvarpsins. Fram kemur í 56. gr. frumvarpsins að óheimilt er að menga vötn eða láta í þau eða svo nærri þeim að hætt sé við að í þau berist efni, hlutir og lífverur sem spilla mundu eðlis- eða efnaástandi vatnsins, lífríki þess og nánasta umhverfi. Kveðið er á um í 2. mgr. 56. gr. að umhverfisráðherra geti veitt undanþágu frá því banni sem mælt er fyrir um í 1. mgr. sömu greinar, í samræmi við lög þar að lútandi. Við meðferð málsins í nefndinni voru lagðar fram þær tillögur að 2.–4. mgr. 56. gr. yrðu felldar brott þar sem samkvæmt reglugerðum um mengun vatns og grunnvatns sem eiga stoð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, er óheimilt að menga vötn að meginstefnu til og undanþágur skilgreindar með stoð í sömu lögum. Vert er að hafa í huga að umhverfisráðherra hefur ríkar heimildir samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir til að veita undanþágur, þ.m.t. frá starfsleyfum. Nefndin leggur því til að 2.–4. mgr. verði felldar brott. Nauðsynlegt er þó að meginreglan um að óheimilt sé að menga vötn, sbr. 1. mgr. 56. gr. frumvarpsins, haldi sér þar sem hennar er hvergi getið í lagasetningu.

Um almenna umferð um vötn.

Fjallað er um almenna umferð um vötn í XII. kafla gildandi vatnalaga. Í II. kafla frumvarpsins er að finna almenna reglu um vatnsréttindi almennings, sbr. 11. gr. frumvarpsins, en hér er þessi réttur útfærður enn frekar. Fjallað er um heimild til að fara um vötn og til afnota af vatnsbökkum í 67. gr. frumvarpsins en þar segir að öllum sé heimil för, þ.m.t. á farartækjum, um vötn, einnig á ís, með þeim takmörkunum sem lög kveða á um. Fram kom hjá umsagnaraðilum að þörf væri á því að takmarka þessa heimild nánar til verndar náttúru eða lífríki eða vegna mannvirkja í eða við vatn. Nefndin tekur undir þetta og leggur til varúðarákvæði, þ.e. að heimilt verði að fara um vötn og til afnota á vatnsbökkum en þó þannig að það valdi ekki truflun á veiðum manna. Sambærilegar breytingar voru einnig lagðar til við 11. gr. frumvarpsins. Einnig komu fram ábendingar um að ákvæði um umferðarrétt ætti betur heima í náttúruverndarlögum en vatnalögum. Með hliðsjón af gildissviði

frumvarpsins telur nefndin óráðlegt að fella ákvæði um almenna umferð um vötn úr vatnalögum. Hins vegar sé rétt að hafa þessi sjónarmið í huga við endurskoðun á náttúruverndarlögum, en bent hefur verið á að fyrrgreind ákvæði vatnalaga eigi betur heima þar sem safnað er saman þeim ákvæðum er varða almannarétt.

Almenn ákvæði um vatnsvirki.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að XIV. kafla vatnalaganna verði felldur brott en ákvæði hans flytjist í aðra kafla, sbr. VI. og XV. kafla frumvarpsins. Við meðferð málsins komu fram athugasemdir að þar sem 133. gr. laganna væri felld á brott skorti að útfæra meginreglu 2. mgr. 7. gr. Þetta hefði í för með sér opna heimild til handa landeigendum til tiltekinna framkvæmda án tillits til þess hvaða áhrif þær hefðu. Nefndin tekur ekki undir þessar athugasemdir. Vert er að hafa í huga að 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins er bannregla. Lagaheimild fyrir einhverju sem hefur áhrif á það sem upp er talið í ákvæðinu yrði væntanlega skýrð þrengjandi í samræmi við almennar lögskýringarreglur. Nefndin bendir á að rétt sé að taka mið af því sem fram kemur í breytingartillögu um markmiðsákvæði laganna, sem og því sem talið er upp í 4. mgr. 144. gr., sbr. 79. gr. frumvarpsins. Þar segir að Orkustofnun sé heimilt 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 eða við vatn eða möguleikum á að nýta vatn síðar. Slík skilyrði skulu vera í samræmi við markmið laganna, reglugerðir og vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Heimild Orkustofnunar til að setja slík skilyrði nær þó ekki til starfsemi og framkvæmda á friðlýstum svæðum sem háðar eru leyfi Umhverfisstofnunar. Nefndin vill einnig benda á að önnur löggjöf, svo sem náttúruverndarlög, hafa einnig áhrif í þessu sambandi.

Eignarnám og bætur.

Kafla XV. frumvarpsins fjallar um eignarnám og bætur. Með hliðsjón af gildandi réttarframkvæmd eru reglurnar færðar nær gildandi réttarframkvæmd. Ákvæðum kaflans er ætlað að taka almennt til framkvæmdar og tilhögunar eignarnáms samkvæmt lögum en einstök sérákvæði eru felld brott. Aflögð er sú verkaskipting milli ráðherra og dómkvaddra matsmanna sem vatnalögin frá 1923 gera ráð fyrir en ákvörðunarvald um eignarnám og hversu víðtækt það á að vera er á ábyrgð viðkomandi ráðherra. Jafnframt er gert ráð fyrir því að um framkvæmd eignarnáms fari eftir almennum reglum, þ.e. lögum nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms.

Stjórnsýsla.

XVI. kafla frumvarpsins á að leysa af hólmi ákvæði XVI. og XVII. kafla gildandi vatnalaga. Kaflinn hefur að geyma ákvæði um málsmeðferð og yfirstjórn vatnamála en lagt er til að yfirstjórn málaflokksins skiptist á milli iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra. Samkvæmt frumvarpinu fer umhverfisráðherra með yfirstjórn umhverfis- og vatnaverndar og annast framkvæmd tiltekinna greina frumvarpsins en að öðru leyti lúta lögin yfirstjórn iðnaðarráðherra. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að meginstjórnsýsla vatnamála verði á hendi Orkustofnunar. Eftirlit Orkustofnunar snýr í fyrsta lagi að leyfisskyldum aðgerðum, í öðru lagi að þeim aðgerðum sem skilyrði hafa verið sett fyrir og í þriðja lagi er eftirlit heimilt með öllum aðgerðum ef tilefni gefast. Eftir sem áður eru framkvæmdir í og við vötn háðar leyfum og eftir atvikum eftirliti samkvæmt t.d. skipulagslögum, mannvirkjalögum og lögum um lax- og silungsveiði og þar með aðkomu viðkomandi stjórnvalda.

Í 143. gr. frumvarpsins er fjallað um yfirstjórn vatnamála. Fram kemur í 4. mgr. að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn umhverfis- og vatnsverndar samkvæmt lögum og er heimilt að fela Umhverfisstofnun stjórnáslu. Við meðferð málsins komu fram þær athugasemdir að þar sem í frumvarpinu væri ekki að finna almenn ákvæði um umhverfisvernd væri ekki þörf á að kveða á um yfirstjórn umhverfisráðherra með umhverfis- og vatnsvernd. Nefndin telur þessar athugasemdir réttmætar og leggur til að ákvæði um yfirstjórn umhverfisráðherra verði felld brott.

Fjallað er um þá tímafresti sem Orkustofnun hefur vegna leyfisveitinga og tilkynningar-skyldu í 79. gr. frumvarpsins. Hafa verður í huga að framkvæmdir geta einnig verið leyfis-eða eftirlitsskyldar samkvæmt öðrum lögum og af hálfu annarra aðila. Nokkur umræða varð um þessi mál í nefndinni. Nefndin vill hér áréttta að hún telur rétt að sett verði reglugerðar-heimild í anda góðrar stjórnáslu, sbr. 87. gr. frumvarpsins, varðandi mörk á milli þeirra framkvæmda sem eru annars vegar leyfisskyldar og hins vegar tilkynningarskyldar.

Fram kemur í 2. mgr. 79. gr. að skylt er að tilkynna Orkustofnun um allar framkvæmdir sem fyrirhugað er að ráðast í og tengjast vatni og vatnafari, þar á meðal framkvæmdir sem ekki eru sérstaklega leyfisskyldar samkvæmt þessum lögum eða öðrum. Fram kom hjá umsagnaraðilum að ákvæðið væri of almennt orðað og túlka mætti það á þann veg að það næði til allra minni háttar framkvæmda sem nauðsynlegar geta talist vegna viðgerða eða lagfæringa á veitu- og virkjanaframkvæmdum og rúmast jafnvel innan áður útgefinna framkvæmdaleyfa. Nefndin bendir á að sú tilkynningarskylda sem lögð er til í ákvæðinu er byggð á því sjónarmiði að allar framkvæmdir sem snerta vatn geta haft áhrif á umhverfið. Sökum þessa er rétt að upplýsingar um framkvæmdir séu til staðar hjá þeirri stofnun sem hefur með stjórnáslu vatnamála að gera. Nefndin árétttar í þessu sambandi jafnframt að hér er ekki átt við nauðsynlegar viðgerðir vegna bilana á þeim mannvirkjum sem þegar hafa verið leyfð ef augljóst er að ekki er um nýframkvæmd að ræða. Nefndin telur það ekki samræmast almennum lögskýringarsjónarmiðum að skýra 2. mgr. 79. gr. frumvarpsins þannig að máls-greinin taki til slíkra viðgerðarframkvæmda á grundvelli neyðarréttarsjónarmiða. Tilkynningarskyldan til Orkustofnunar er sett til að ná til allra framkvæmda en þó er ekki ætlunin sú að hún nái til nauðsynlegra bráðaviðgerða á framkvæmdum sem þegar hafa verið leyfðar. Ef um væri að ræða algera endurnýjun mundi ákvæðið eiga við. Til nánari skýringa leggur nefndin til breytingar þessu að lútandi. Nefndin vill jafnframt benda á að hún telur það ekki íþyngjandi að tilkynna fyrir fram ákveðnar viðhaldsviðgerðir til Orkustofnunar. Hins vegar sé augljóst að þegar um er að ræða viðgerðir vegna bilana er ógerningur að ferlið sé slíkt að nauðsynlegt sé að tilkynna um framkvæmdina og bíða hinn lögákveðna fjögurra vikna frest, sbr. 5. mgr. 79. gr. frumvarpsins.

Fram kemur í 4. mgr. 79. gr. frumvarpsins að Orkustofnun hafi heimild til að setja skilyrði fyrir starfsemi og framkvæmdum sem taldar eru nauðsynlegar af tæknilegum ástæðum eða 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 í ákvæðinu að slíkt skilyrði skuli m.a. vera í samræmi við vatnaáætlun. Nefndin fagnar þessari tengingu í frumvarpinu við vatnaáætlun og lögin um stjórn vatnamála og bendir á að allar umfjallanir og framkvæmdir á þessu sviði verður framvegis að byggja á umræddum lögum og nýlegum vatna-stjórnunarlögum.

Ýmis ákvæði.

Fram kom í máli umsagnaraðila að mikilvægt væri að til staðar væri almenn regla um yfirborðsrannsóknir og önnur undirbúningsstörf á frumstigi rannsókna áður en rannsóknar-

leyfi fæst. Slík regla er í 138. gr. gildandi vatnalaga. Nefndin tekur undir þessa ábendingu en leggur áherslu á að slíkar heimildir eiga við þegar um er að ræða minni háttar rannsóknir en til umfangsmeiri rannsókna þarf leyfi Orkustofnunar.

Almenn reglugerðarheimild er í 87. gr. frumvarpsins. Þar segir í 2. mgr. að umhverfisráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara að því leyti sem stjórnýsla sé undir hann sett. Við meðferð málsins voru þau sjónarmið reifuð hvort fella ætti þessa reglugerðarheimild brott. Nefndin bendir á að einungis ákvæði 12. gr., um bann við óhreinkun vatna og ákvæði 67. gr., um heimild til að fara um vötn og til afnota af vatnsbökkum, eru á verksviði umhverfisráðherra. Að öðru leyti hefur hann ekki hlutverk samkvæmt frumvarpinu ef frá er talið ákvæði um umferð báta á vötnum en þar er atvika-bundin reglugerðarheimild. Nefndin telur því rétt að fella brott hina almennu reglugerðarheimild til handa umhverfisráðherra á grundvelli laganna.

Nefndin leggur jafnframt til ýmsar aðrar smærri breytingar sem varða einkum laga-tæknileg atriði og gerir einnig allmargar tillögur um málfarsbreytingar. Þá leggur nefndin til að löggin öðlist þegar gildi.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 22. ágúst 2011.

Kristján L. Möller,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Magnús Orri Schram.

Tryggvi Þór Herbertsson,
með fyrirvara.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Margrét Tryggvadóttir,
með fyrirvara.

Gunnar Bragi Sveinsson,
með fyrirvara.

Þráinn Bertelsson.

Jón Gunnarsson,
með fyrirvara.