

Umhverfisstofnun
Áb. <u>HJ</u>
<b>02 DES. 2005</b>
<u>50</u>
Tilv. <u>UST 2005/100112</u>

Alþingi - Iðnaðarnefnd  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík



**UST**

**Umhverfisstofnun**

Environment and Food Agency of Iceland

• Suðurlandsbrátt 24  
D-108 Reykjavík, Ísland

Phone: +354 591 2000

Fax: +354 591 2010

umhverfisstofnun@ust.is

www.umhverfisstofnun.is

Reykjavík, 1. desember 2005

Tilvísun: UST20051100112/hj

## Umsögn um frumvarp til vatnalaga, 268. mál

Vísað er til erindis iðnaðarefndar frá 17. nóvember sl þar sem óskað er eftir umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til vatnalaga, 268. mál.

### Forsaga

Líkt og iðnaðarnefnd er vel kunnugt hafa verið mjög skiptar skoðanir um nefnt frumvarp og Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun gerðu fjölmargar athugasemdir við fyrra frumvarp um sama efni er það var til umfjöllunar Alþingis á síðasta löggjafarþingi.

Við vinnslu fyrirliggjandi frumvarps virðist nefndin sem vann drögin ekki hafa sent þau út í því skyni að leita með formlegum hætti eftir viðbrögðum annarra aðila og taka rökstudda afstöðu til innsendra athugasemda sem lagðar yrðu fyrir ráðherra ásamt frumvarpinu.

Umhverfisstofnun vill raunar halda því til haga að fulltrúi nefndarinnar leitaði óformlega til stofnunarinnar á sínum tíma um tiltekin atriði um almannarétt er snertir vatn.

Umhverfisstofnun telur það verklag, sem því miður er ekkert einsdæmi, að nefndir skili frumvarpstexta til ráðherra án þess að hafa sjálfar leitað eftir viðbrögðum með formlegum hætti úti í samfélaginu, sé mjög vandmeðfarið. Slíkt á einkanlega við þegar verið er að leggja til breytingar á löggjöf sem kann að snerta eða skarast á við verkefni sem aðrir aðilar innan stjórnsýslunnar eru að sinna. Þegar þannig háttar, og eftir að frumvarpið hefur verið lagt fram, má reikna með að umræðan um efni þess fari eingöngu fram á Alþingi. Hætt er við að umræðan verði mun harðari en hún þyrfti að vera ef ekki er búið er að ræða framkvæmdar- og tækniatriði þess á fyrri stigum og sem flest sjónarmið liggja fyrir. Umhverfisstofnun telur að umrætt frumvarp til vatnalaga hafi goldið þessa verklags.

Umhverfisstofnun fer m.a með framkvæmd náttúruverndarlaga nr 44/1999 og laga nr 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í þessum lögum er meðal annars kveðið á um almannarétt, umsagnir um mat á umhverfisáhrifum, leyfisveitingar til mengandi starfssemi og verndun vatns. Þegar Umhverfisstofnun veitir umsagnir horfir hún til þeirra verkefna sem henni eru falin og þegar frumvarpið kom fram taldi hún nauðsynlegt að gera við það verulegar athugasemdir. Í umræðum sem fylgdu framlagningu frumvarpsins á síðasta þingi var það nefnt að Umhverfisstofnun hafi verið að tjá sig um pólitísk atriði. Umhverfisstofnun er stjórnsýslustofnun, og hún harnar að hafa dregist inn í atburðarás með þeim hætti sem var s.l.

vor. Markmið stofnunarinnar er að standa vörð um þá málaflokka sem henni er trúað fyrir, og leiðbeina löggjafanum þegar fjallað er um mál er hana varðar út frá faglegu sjónarmiði. Það var ekki og er ekki ætlun stofnunarinnar að taka þátt í pólitískri umræðu sem kjörnir fulltrúar sjá um. Umhverfisstofnun hefur farið yfir málin með umhverfisráðuneytinu, og fellst á að sumt af því sem kemur fram í umsögninni, einkum í fylgiskjölum með umsögninni, megi skilja þannig að stofnunin væri að taka pólitíska afstöðu varðandi eignarrétt á vatni og hefði orðalag þeirra mátt vera öðruvísi. Í ljósi þessa telur Umhverfisstofnun mikilvægt að áréttu hin faglegu sjónarmið sem hún telur nauðsynlegt að löggjafinn þekki áður en hann tekur ákvörðun um lagasetningu.

Þegar Alþingi var frestað í vor hafði Umhverfisstofnun að eigin frumkvæði samband við Orkustofnun og gerði tillögu að nokkrum atriðum sem myndu koma verulega til móts við sjónarmið stofnunarinnar. Efnislega voru það þrjú meginatriði sem Umhverfisstofnun lagði til í þeirri umræðu:

- Betur verði hugað að almannarétti.
- Leyfisveitanda bæri að horfa til umhverfissjónarmiða við leyfisveitingu, á sama hátt og Umhverfisstofnun er skylt að gera við sínar leyfisveitingar.
- Heimild yrði sett til leyfisveitanda að beita þvingunarúrræðum ef framkvæmdaraðili uppfyllti ekki skilyrði sem sett voru varðandi leyfi.

Jafnframt var því haldið til haga í þeim umræðum að Umhverfisstofnun gerði fyrirvara við heiti frumvarpsins. Þá hefði hún efasemdir um að skilgreining á því til hvaða hluta vatns eignarrétturinn næði og að eignarrétturinn væri mismunandi eftir því hvar í náttúrunni eða hringrásinni vatnið væri skýrði viðfangsefnið betur en sú framsetning sem er í gildandi lögum. Loks taldi Umhverfisstofnun eðlilegast að leggja fram og afgreiða samtímis ofangreint frumvarp og frumvarp um lögleiðingu Vatnatilskipunarinnar. Hins vegar var það samdóma álit stofnananna að þær umræður væru ekki viðfangsefni milli þessara aðila í viðræðunum.

Í framhaldi af þeim viðræðum fór forstjóri Umhverfisstofnunar þann 29. september sl. á fund með fulltrúum umhverfis- og iðnaðarráðuneyta þar sem þessar tillögur voru ræddar. Á fundinum var ákveðið að Umhverfisstofnun kæmi tillögum sínum óformlega til umhverfisráðuneytisins og síðan hefðu ráðuneytin samráð sín á milli. Eftir þessu ferli var farið og afraksturinn er eins og fram kemur í framlögðu frumvarpi.

### Niðurstaða

Umhverfisstofnun telur að þeir meginþættir sem eru í umræðu um fyrirbyggjandi frumvarp snúi að því að:

- verið er að breyta gömlum heildarlögum og láta þau fjalla um afmarkaðan þátt fyrri laga, en undir sama heiti,
- skilgreiningu á eignarrétti er breytt, en á sama tíma eru felld niður ákvæði er varða almannarétt,
- von er á frumvarpi þar sem ætlunin er að innleiða hluta af svokallaðri Vatnatilskipun sem gengur út á að mynda rammalöggjöf um sameiginlega nýtingu vatns, aðgengi almennings að vatni og verndun. Helsta leiðarljós Vatnatilskipunarinnar er að vatn er ekki verslunarvara heldur sameiginleg arfleifð sem beri að varðveita sem slíka.

Umhverfisstofnun telur þær breytingar sem orðið hafa á frumvarpinu frá fyrra þingi vera til bóta en að enn standi eftir nokkur mikilvæg atriði. Eftirfarandi athugasemdir verða að skoðast í ljósi þess að enn hefur frumvarp um lögleiðingu Vatnatilskipunarinnar ekki komið fram og

Því ekki búið að samræma löggjöf um nýtingu og verndun vatns.

Hvað varðar aðra liði í fyrri umsögn Umhverfisstofnunar, að frátöldum fylgiskjölunum, telur Umhverfisstofnun rétt að þeim sé haldið til haga og þeir verði teknir inn í umræðuna eins við á. Eins og bent er á í fyrri umsögn stofnunarinnar liggur fyrir að margar af athugasemdum stofnunarinnar yrðu með öðrum hætti ef þetta frumvarp og frumvarp um lögleiðingu Vatnatilskipunarinnar væru lögð fram og afgreidd samhliða

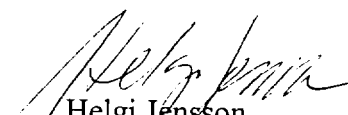
Umhverfisstofnun gerir megin athugasemdir við eftirfarandi atriði og leggur til að:

1. frumvarp um lögleiðingu Vatnatilskipunarinnar verði lagt fram um leið og frumvarp um vatnalög,
2. heiti frumvarpsins verði breytt þannig að það gefi betur til kynna efni þess,
3. í markmiðskaflann verði sett nánari leiðsögn til leyfisveitanda um að taka skuli mið af umhverfissjónarmiðum,
4. tryggt verði að almannaréttur veikist ekki,
5. telji Alþingi að einungis sé um formbreytingu að ræða varðandi skilgreiningu á eignarhaldi, og sé það ætlun þess að svo verði, telur Umhverfisstofnun að skilgreining sem byggir á orðalagi gildandi laga sé skýrari út frá sjónarmiði náttúrufræða og valdi minni óvissu í túlkun á almannarétti,
6. hugað verði að samræmingu í notkun orðanna landareign og fasteign milli laga þar sem nýting vatns kemur fyrir,
7. texta 35. gr. verði breytt í samræmi við tillögu stofnunarinnar.

Nánar er vikið að þessum atriðum í meðfylgjandi greinargerð

Virðingarfyllst,

  
Davíð Egilson  
forstjóri

  
Helgi Jónsson  
forstöðumaður

## Greinargerð

Skýringar og rökstuðningur við athugasemdir Umhverfisstofnunar

### 1 Löggjöf til að innleiða Vatnatilskipunina hefur ekki verið lögð fram

Að mati Umhverfisstofnunar er þessi staðreynd ein helsta ástæða athugasemda stofnunarinnar. Líkt og iðnaðarnefnd er kunnugt er tilskipunin mjög víðfeðm og ætlað að yfirtaka margháttáðar eldri tilskipanir ásamt því að mynda ramma um heildarnýtingu vatns. Í fylgiskjali er skematísk mynd yfir það sem rammatilskipunin tekur til og nokkur lykilatekjur hennar. Umhverfisstofnun telur liggja fyrir að væntanleg rammalöggjöf um vatn og lög sem fjalla um eignarhald og sjálfbæra nýtingu vatns hljóti að taka mið af hvoru öðru.

### 2 Heiti frumvarpsins gefur til kynna víðfeðmara efni en þar er að finna.

Nafngiftin „Vatnalög“ vísar til eldri heildarlaga þar sem fór saman nýting og umgengnisréttur. Framlagt frumvarp inniheldur afmarkaðan þátt fyrri laga og það veldur misskilningi að slík lög beri eldra nafnið. Umhverfisstofnun leggur til að nafninu yrði breytt, t.d. í:

- Lög um eignarhald, skynsamlega og hagkvæma stjórnun vatnamála og sjálfbæra nýtingu vatns,
- Lög um eignarhald og sjálfbæra nýtingu vatns,
- Lög um eignarhald og stjórnun vatnamála.

### 3 Markmið.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að þeir sem starfi samkvæmt lögum hafi skýra leiðbeiningu um þau atriði sem hafa beri í huga við framkvæmd þeirra. Í tilfellum þegar framkvæmdir teljast minni háttar og sem slíkar undanskyldar lögum um mat á umhverfisáhrifum, geta þær engu að síður valdið verulegum skaða á umhverfi. Umhverfisstofnun leggur til meðfylgjandi breytingu á 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Fyrri hlutinn er eins og hann var í upphaflegu frumvarpi og feitletraði textinn er eins og Umhverfisstofnun lagði til í sumar: „*Við hvers konar nýtingu vatnsréttinda samkvæmt lögum þessum skal þess gætt að valda ekki að óþörfu mengun vatns eða farvegs þess. Þá skal þess jafnframt gætt að raska ekki lífríki, vistkerfum eða landslagi umfram það sem nauðsynlegt er.*“

### 4 Tryggt verði að almannaréttur veikist ekki.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram.

“*Við endurskoðun vatnalaga þykir eðlilegt að fella ákvæði um umferð almennings um vötn inn í náttúruverndarlög þar sem þau lög hafa að geyma almenn ákvæði um umferðarrétt almennings. Gert er ráð fyrir að sá almannaréttur sem hingað til hefur gilt standi óbreyttur, sbr. t.d. 11. gr. og XII. kafla gildandi vatnalaga. Í III. kafla náttúruverndarlaga er jafnframt að finna almennar umgengnisreglur sem gilda í náttúrunni og ákveðnar takmarkanir á umferðarrétti, svo sem varðandi merkingar o.fl. Lítið er svo á að þau ákvæði gildi einnig um umferð um vötn eftir því sem við getur átt.*”

Umhverfisstofnun er sammála því að færa það sem snýr að almannarétti yfir í lög nr 44/1999 um náttúruvernd og telur æskilegt að það hefði verið gert til meiri fullnustu en gert er í frumvarpinu. Í ljósi þess sem stendur í greinargerð og vísað er til hér að framan beinir Umhverfisstofnun því til þess bærara aðila að endurskoða ákvæði um almannarétt þegar frumvarp um Vatnatilskipunina er lagt fram.

## 5 Stofnunin hefur efasemdir um að skilgreining til hvaða hlutar vatns eignarréttur landeiganda nær yfir sé skýrari en í gildandi lögum.

Það er óumdeilt að nýtingarréttur er stærsti hluti eiginlegs eignarréttar og því er breyting á nýtingarrétti, ásamt þeirri dómaframkvæmd sem verið hefur, yfir í eignarétt formbreyting frá sjónarmiði lögfræðinnar. Það sem hins vegar sýnir myndina er að í frumvarpinu er um leið verið að skilgreina til hvers eignarrétturinn tekur, þ.e. til hvaða hluta vatns hann nær, enda segir í 2. grein frumvarpsins

*“Lög þessi taka til alls rennandi eða kyrrstæðs vatns á yfirborði jarðar og neðan jarðar, í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi, að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um.”*

og síðan segir í 4. grein:

*“Fasteign hverri, þar með talið þjóðlendu, fylgir eignarréttur að því vatni sem á henni eða undir henni er eða um hana rennur”*

Þar virðist vera um verulega efnisbreytingu að ræða frá gildandi lögum þar sem segir:

*“2. gr. Landareign hverri fylgir réttur til umráða og hagnýtingar því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er, á þann hátt, sem lög þessi heimila”.*

en á hinn bóginn engan veginn ljóst að breytt skilgreining skýri betur hvað við er átt.

Það hefur margsinnis komið fram í þessari umræðu að vatn og andrúmsloft dreifast eftir lögmálum náttúrunnar og virða ekki landamæri. Auk þess er vatnið á stöðugri hringrás og form þess er síbreytilegt. Ofangreind skilgreining inniber að eignarréttur landeiganda nær til vatnsins meðan það rennur um landareignina, til þokunnar sem snertir jörðina en ekki þeirrar sem er í lofti, rétturinn nær til slyddu og snævar sem snertir jörðina og liggur á henni en ekki þeirrar úrkomu sem er að falla. Hann nær til vatnsins sem vellur uppúr hvernum en ekki til gufustróksins meðan hann er á lofti. Ekki er ljóst hvort rétturinn nær til framburðar vatnsfallsins sem getur verið upphræður eða runnið fram sem botnskrið. Þá vaknar spurning um hvernig tekið er á eignarrétti á vatni sem leitt er í gegnum fasteign í farvegi, göngum, leiðslum t.d. frá lóni að stöðvarhúsi, eða vegna annarra framkvæmda. Í ljósi þessa hefur Umhverfisstofnun efasemdir um að umrædd breyting sé til þess fallin að gera viðfangsefnið skýrara út frá sjónarmiði náttúrufræða auk þess sem hún getur valdið óvissu í túlkun á almannarétti.

## 6 Samræming í notkun orðanna landareign og fasteign í lögum þar sem nýting vatns kemur fyrir

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum til nýrra laga um lax- og silungsveiði segir m.a. í skýringum um 5. gr.:

„ Hugtakið fasteign hefur ekki algilda merkingu í íslenskum lögum. Almennt hefur þó verið lagt til grundvallar í íslensku lagamáli um langa hrið að hugtakið fasteign merki afmarkaðan hluta lands ásamt eðlilegum hlutum þess, lífrænum og ólífrænum, og mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt. Á þessari skilgreiningu er byggt í ákvæðum nokkurra laga, sem sett hafa verið á seinni árum, t.d. í lögum um fasteignamat og fasteignakaup, og er á því byggt í 9. tölul. 3. gr. frumvarps þessa.

Þrátt fyrir framangreinda hugtaksskilgreiningu er rétt að hafa í huga að til eru ýmsir flokkar

fasteigna, sem haft geta mismunandi réttarstöðu. Fyrsta og nærtækasta dæmið er sú aðgreining í löggjöf sem byggir á því að til séu annars vegar eignarlönd og hinsvegar þjóðlendur. Annars konar afbrigði er lóð í þéttbýli ásamt mannvirkjum en hún telst ein tegund fasteigna. Sama á við um útskipta lóð undir fristundahús í dreifbýli. Þriðja tilbrigði fasteignar er jörð samkvæmt jarða- og ábúðarlögum og hugtökin lögbýli og eyðibýli hafa sérstaka merkingu. Þessi mismunandi réttaráhrif birtast með glöggum hætti í lax- og silungsveiðilögum. Meðan meginreglan er sú að öllum fasteignum sem land eiga að veiðivötnum tilheyri veiðiréttur þá eru það aðeins jarðeigendur eða ábúendur jarða sem fara með atkvæðisrétt í veiðifélagi.”

Í frumvarpsdrögum um lax og silungsveiði er ætíð, þegar fjallað er um afmörkun lands og tengingar við réttindi, vísað til **landareignar**, ekki **fasteignar**, ellegar aðgreint milli þessara hugtaka. Vísast hér m.a. til eftirtalinna greina í frumvarpsdrögum (feitletrun Umhverfisstofnunar):

3. gr., 3. tl. „*Almenningur í stöðuvatni*: Sá hluti stöðuvatns sem liggur fyrir utan 115 m breitt vatnsbelti (netlög) **landareigna** þeirra sem að vatninu liggja.“
5. gr., 1. mgr.: „**Eignarlandi** hverju fylgir veiðiréttur í vatni á eða fyrir því landi, enda sé ekki mælt fyrir um aðra skipan í lögum.“
6. gr., 1. mgr.: „**Fasteignaeigendum**, er land eiga að stöðuvatni, er einum heimil veiði í almenningi vatnsins,....“

Framangreind dæmi eru í samræmi við fyrri athugasemdir og skoðun Umhverfisstofnunar frá 23. mars sl. Umhverfisstofnun mælir með fara sömu leið í frumvarpi til vatnalaga.

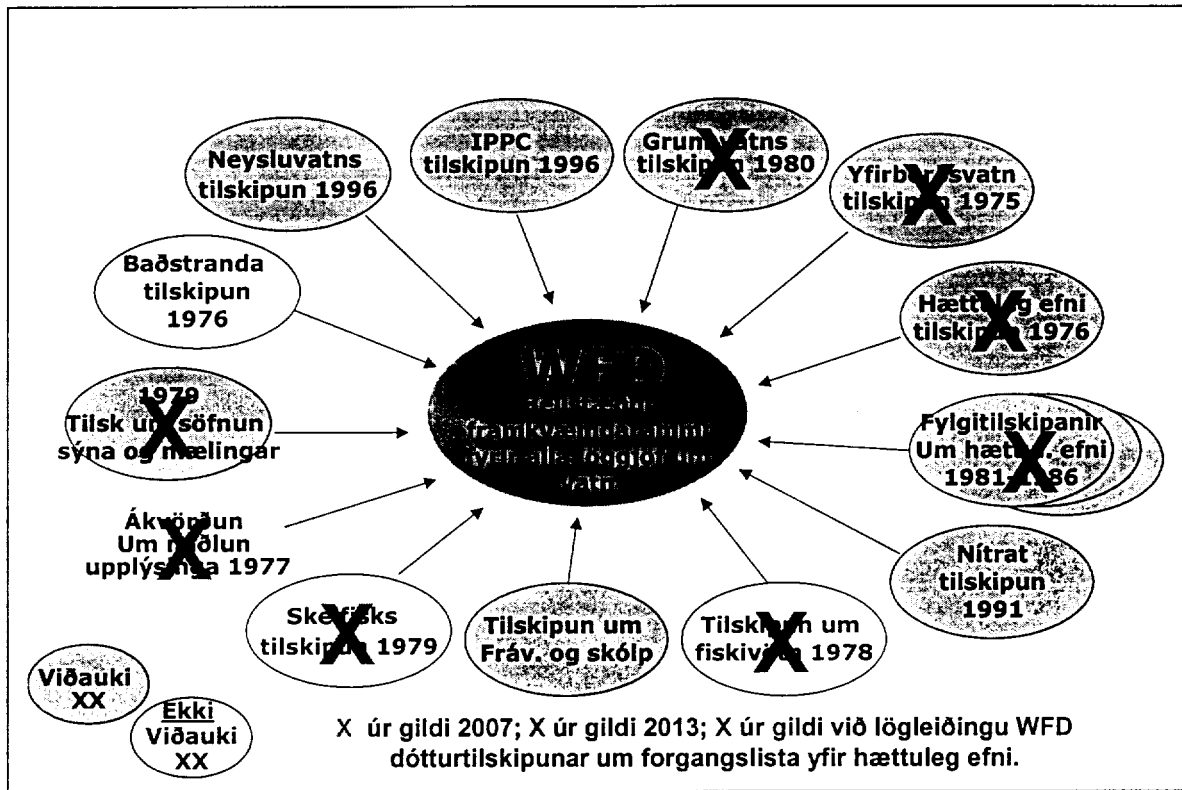
## 7 Fram komin breyting á 35. grein gengur of skammt

Í fyrrgreindu samráðsferli síðastliðið sumar lagði Umhverfisstofnun til að texta 35. gr. yrði breytt. Fram komin breyting á greininni gengur skemur en sú tillaga gerði ráð fyrir og sem slík nær breytingin ekki tilgangi sínum. Umhverfisstofnun leggur því til eftirfarandi breytingu á 35. gr:

„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.“

## Fylgiskjal

Skematísk mynd að þeim tilskipunin sem rammatilskipun um vatn á að taka til. Athugið að Ísland er bundið að þeim tilskipunum sem falla undir viðauka XX.



## Nokkur lykilatriði í vatnatilskipuninni

- Verndun alls vatns, yfirborðsvatns (þmt strandsjór) og grunnvatns og með samræmdum hætti í ESB
- Nær til allra þátta sem hafa áhrif á vatn
- Góðum gæðum ("góðu ástandi") á að vera náð, sem meginreglu, árið 2015 (+5 fyrir Ísland og Noreg)
- Vatnsgæði skilgreind með hliðsjón af líffræði, efnafræði og landslagi (morphology)
- Vatnasvið eru viðmiðunareiningar við vatnastjórnun
- Vöktunaráætlanir fyrir yfirborðs- og grunnvatn, eru verkfæri í skipulagi og tæki til að meta ástand
- Hagræn tæki: tryggja rétta verðlagningu vatns – stuðla að skynsamlegri nýtingu vatns
- Skýlt að stuðla að þátttöku almennings