



Nefndarsvið Alþingis  
bt. Iðnaðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reyl 138/249 maí 2010

Alþingi

EBl/--

Erindi nr. P 138/2495

komudagur 2/5.2010

**Efni. Umsögn um frumvarp til laga um afnám vatnalaga, nr. 20/2006, með síðari breytingum, og laga nr. 31/2007, um breytingu á lögum um varnir gegn landbroti, nr. 91/2002 á 138. löggjafarþingi, þskj. 968 – 577. mál Tilv. 2010050019**

Frumvarpið barst Bændasamtökum Íslands til umsagnar með bréfi frá nefndarsviði Alþingis, dags. 3. maí 2010.

Bændasamtök Íslands leggjast gegn því að frumvarpið verði samþykkt en með afnámi laga nr. 20/2006 er réttarstaða landeigenda sett í uppnám. Fyrir liggja frumvarpsdrög að nýjum vatnalögum en Bændasamtök Íslands ítreka með bréfi þessu athugasemdir sínar við þau sem komu fram í bréfi, dags. 28. október 2009, og er það hjálagt umsögn þessari.

Bændasamtökin krefjast þess enn að vatnalög nr. 20/2006, sem sett voru á Alþingi að undangengnum ítarlegum og vönduðum undirbúningi, verði látin taka gildi eða gildistöku þeirra frestað. Þau má síðan eftir atvikum afnema ásamt lögum nr. 15/1923 þegar og ef samstaða næst um ný vatnalög. Það er mat Bændasamtaka Íslands að lög nr. 15/1923 séu mun skárri en þau frumvarpsdrög sem nú liggja fyrir enda ganga þau frumvarpsdrög, eins og rakið er í fyrrgreindu bréfi, alltof langt í skerðingu á eignarréttindum landeigenda og koma á fót verulega íþyngjandi og kostnaðarsömu leyfiskerfi og þunglamalegri stjórnarsýslu, sem bitnar harkalega á landeigendum. Ljóst er að ef þau frumvarpsdrög sem nú liggja fyrir ganga eftir, er réttarstaða landeigenda orðin önnur og lakari en hún hefur verið síðustu 90 ár.

Virðingarfyllst  
f.h. Bændasamtaka Íslands

Eiríkur Blöndal

Fylgiskjal:  
Bréf Eiríks Blöndal, dags. 29. október 2009





Iðnaðarráðuneytið  
Helga Barðadóttir  
Arnarhvoli  
150 REYKJAVÍK

AFRIT

Reykjavík, 29. október 2009

EBI/---

**Efni. Umsögn Bændasamtaka Íslands um Drög að frumvarp til vatnalaga 18. sept. 2009**  
*Tilv. 2009100004*

Bændasamtök Íslands leyfa sér að vísa til bréfs Lúðvíks Bergvinssonar formanns Vatnalaganefndar 2009, til samtakanna, dags. 21. september sl. þar sem óskað var umsagnar um drög að frumvarpi til nýrra vatnalaga sem virðast hafa verið í smíðum um nokkurt skeið. Þess var óskað að umsögn yrði send í tölvupósti til yðar. Tekið skal fram að drögin bárust ekki Bændasamtökunum fyrr en í tölvupósti 14. október sl., ásamt með innskönnuðu afriti af ofangreindu bréfi Lúðvíks, og virðist upphafleg póstsending hafa misfarist af einhverjum sökum. Var yður greint frá þessari misfærslu í tölvubréfi dags. 16. október sl. Í svari yðar greinduð þér frá því að þér mynduð koma þessu til skila til nefndarinnar.

Umsögn Bændasamtaka Íslands um fyrirbyggjandi frumvarpsdrög fer annars hér á eftir. Ljóst er að umtalsverðar breytingar eru gerðar frá vatnalögum nr. 20/2006. Ekki verður séð að sérstök efni standi til meginþorra þeirra breytinga, eins og nánar verður rakið hér á eftir. Það skal og áréttað að hér er eingöngu um nokkrar grundvallar athugasemdir að ræða. Bera drögin raunar með sér að vera langt því frá fullunninn. Af hálfu Bændasamtakanna er því áskilið að gera athugasemdir við mun fleiri ákvæði frumvarpsdraganna síðar, ef við á, þ.e. standi virkilega til þess pólitískur vilji að halda málinu áfram í þessu horfi, auk þess sem eftirfarandi athugasemdir yrðu þá gerðar mun ítarlegri.

**Útfærsla eignarréttar að vatni**

Í fyrsta lagi er útfærslu og inntaki eignarréttar að vatni breytt í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum frá vatnalögum nr. 20/2006. Þannig segir í 4. gr. vatnalaga nr. 20/2006:

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

Í 1. mgr. 15. gr. fyrirbyggjandi frumvarpsdraga segir hins vegar svo:

*Landareign hverri, þar með talið þjóðlendu, fylgir umráða og hagnýtingarréttur að því vatni sem á henni eða undir henni er eða um hana rennur með þeim takmörkunum sem mælt er fyrir um í lögum eða leiða af réttindum annarra.*

Bændasamtök Íslands telja breytingartillögu þessa óráð og illa ígrundaða. Fyrir liggur, og er rakið ítarlega í frumvarpi því er varð að vatnalögum nr. 20/2006, að breyting sú sem þar var gerð frá vatnalögum nr. 15/1923, var í raun aðeins formbreyting en ekki efnis. Þannig eru í vatnalögum nr. 15/1923 taldar upp þær hagnýtingarheimildir að vatni sem fylgja eignarétti að landareign. Í þeirri upptalningu felast á hinn bóginn allar helstu hagnýtingarheimildir sem máli geta skipt, þar á meðal heimild til orkuvinnslu. Því til samræmis var kveðið á í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu (hér eftir nefnd auðlindalög), að eignarlandi fylgdi ótvíræður eignarréttur að auðlindum í jörðu, sbr. 3. gr. laganna, en til auðlinda teljast m.a. jarðhiti og grunnvatn, sbr. VI. og VII. kafla þeirra laga. Ljóst er því að með setningu vatnalaga nr. 15/1923 var tekið af skarið um að landeigendur ættu einir rétt til að hagnýta það vatn sem á landareign þeirra finnst eða um hana rennur, þ.m.t. orkunýtingarrétt. Réttarframkvæmdin hefur og til fulls viðurkennt eignarrétt landeigenda að vatnsorku, m.a. þegar vatnsföll hafa verið tekin til virkjunar. Eru vatnsréttindi samkvæmt því með sama hætti og jarðefni og jarðhiti undir yfirborði eignarlanda þáttur í eignarrétti landeigenda sem verndar nýtur samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár. Til samræmis við það sem að framan segir hefur eignarnámi verið beitt samkvæmt vatnalögum eða öðrum sérstökum lögum þegar þurft hefur að afla í þágu virkjana vatnsréttinda í einkaeign.

Með vísan til framangreinds stóð nánast óumdeildur fræðilegur skilningur á eignarréttarfyrirkomulagi vatns samkvæmt vatnalögum nr. 15/1923, sem og réttarframkvæmd, til þess að festa í lög beinan og ótvíræðan eignarrétt til vatnsréttinda, líkt og gert var með lögum nr. 20/2006, auk þess sem lögfesting þessi horfði til einföldunar og lagasamræmis.

Með fyrirliggjandi frumvarpsdrögum hefur, eins og að framan greinir, verið horfið frá því að skilgreina eignarrétt að vatni sem *beinan* eignarrétt en í staðinn talað um *umráða- og hagnýtingarrétt*. Það hugtak, sem ekki er vitað til að eigi sér neina þekkta merkingu að eignarrétti eða stjórnalögum, er ekki einu sinni skilgreint í frumvarpsdrögunum. Enn síður er farið í frumvarpsdrögunum yfir þau rök sem standa til breytingarinnar. Er þetta orðalag eingöngu til þess fallið að skapa óvissu um eignarréttarlega stöðu vatnsréttinda. Þannig skal í þessu sambandi m.a. bent á ákvæði 29. gr. frumvarpsdraganna þar sem segir að landeiganda sé „heimilt án leyfis að veita til sín vatni sem um [landareign hans] rennur eða á henni er til heimilis- og búsparfa og annarar starfsemi á landareigninni svo sem fiskeldis og iðju“. Ljóst er að ekki er mjög traustvekjandi að þetta atriði skuli þurfa að taka sérstaklega fram ef eitthvert raunverulegt og óumdeilt inntak á að vera í *umráða- og hagnýtingarréttinum* samkvæmt 15. gr. frumvarpsdraganna. Vekur þetta ennfremur upp spurningar og vafa um hvaða afleiðingar frumvarpsdrögin hafi fyrir einstök vatnsafnot sem sérstaklega eru talin upp og skilgreind landeigandans í vatnalögum nr. 15/1923. Felast þau öll í *umráða- og hagnýtingarréttinum* samkvæmt 15. gr. eða aðeins sum þeirra?

Þá leiðir inntak réttar landeiganda til vatns, eins og það er markað í 15. gr. frumvarpsdraganna, ennfremur til innbyrðis ósamræmis í löggjöf, einkum gagnvart auðlindalögum nr. 57/1998, sem áður er vikið að. Spurningin, sem eykur enn á óvissu og sem í engu er vikið að í frumvarpinu, er sú hvort með frumvarpsdrögunum er ætlað að upphefja gildandi ákvæði um rétt til grunnvatns og jarðhita í auðlindalögnum frá 1998.

**Þá skal tekið fram að breyting þessi gengur gegn stjórnarskárvörðum eignarrétti landeiganda að vatni, sbr. 72. gr. stjórnarskrár, eins og hann hefur í verið mótaður í dómaframkvæmd Hæstaréttar og skilgreindur í lögum allt frá gildistöku laga nr. 15/1923.**

Með vísan til framangreinds er þess krafist að skilgreining og orðalagsútfærsla eignarréttar að vatni verði færð aftur til þess horfs sem var í lögum nr. 20/2006.

Í þessu sambandi skal að lokum tekið sérstaklega fram að ætla verður að frumvarpsdrög þau sem nú liggja fyrir séu gerð með vísan til nánar tilgreindra fræðikenninga sem fram eru settar í skýrslu svokallaðrar Vatnalaganefndar frá árinu 2008. Margar þær kenningar sem settar eru fram í þeirri skýrslu eru nýframkomnar og að mörgu leyti á bága við viðteknar fræðaskoðanir og réttarframkvæmd á þessu sviði. Það að þau sjónarmið sem fram koma í skýrslunni sé nú lögð til grundvallar gengur því gegn sjónarmiðum og lagaframkvæmd í rúm 80 ár.

### **Skörun við auðlindalög til viðbótar því sem að ofan greinir**

Í 47. gr. frumvarpsdraganna er fjallað um nám jarðefna úr botni vatnsfalla, stöðuvatna og úr hafsbotni innan netlaga. Til slíks náms þarf samkvæmt ákvæðinu vatnaframkvæmdaleyfi og við veitingu þess ber sveitarstjórn að leita „umsagnar Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar auk umsagnar vatnaráðs viðkomandi vatnaumdæmis“, eins og segir í 2. mgr. 47. gr. frumvarpsdraganna.

Ljóst er að með þessu er verið að koma á tvöföldu leyfakerfi, með því flækjustigi sem það hefur í för með sér og án nokkurrar nauðsynjar, þar sem nám jarðefna er enn fremur háð leyfum samkvæmt auðlindalögum, þ.e. nýtingarleyfi og eftir atvikum rannsóknarleyfi, sbr. III. og IV. kafla þeirra laga.

Sé á annað borð ætlunin að þyngja á þessu leyfiskerfi eiga þær leyfisveitingar sem hér um ræðir heima í auðlindalögum en ekki vatnalögum.

### **Þunglamaleg stjórnsýsla, leyfisveitngar o.fl.**

Við lestur frumvarpsdraga þeirra sem nú liggja fyrir verður ekki annað sagt en að með þeim sé verið að koma á fót miklu þunglamalegri og meira íþyngjandi stjórnsýslu, sem og leyfiskerfum, gagnvart landeigendum en er samkvæmt vatnalögum nr. 15/1923 og vatnalögum nr. 20/2006. Ekki fæst séð að haldbær rök standi til þeirra breytinga.

Þannig er í fyrsta lagi mælt fyrir um sérstök vatnaframkvæmdaleyfi, sbr. 35. gr. frumvarpsdraganna, sem nánar tilgreindar framkvæmdir í vötnum eru háðar og sem sækja skal um til sveitarfélaga. Þá segir í sama ákvæði að umhverfisráðherra geti ákveðið að vatnaframkvæmdir af tilteknum toga séu alltaf háðar vatnaframkvæmdaleyfi. Fyrir liggur að leyfi þetta á að koma í stað framkvæmdaleyfis samkvæmt 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. b-lið 2. tölul. 68. gr. frumvarpsdraganna, en á við í mun fleiri tilvikum þar sem framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum er bundið við „meiri háttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess“. Þá eru skilyrði til útgáfu vatnaframkvæmdaleyfis allströng, sbr. t.d. 3. mgr. 36. gr. frumvarpsdraganna, sem og

málsmeðferð þunglamaleg. Er leyfisveitingarferli þetta því mjög íþyngjandi gagnvart landeigendum auk þess sem fyrirkomulag þetta er kostnaðarsamt fyrir landeigendur enda ber þeim að greiða kostnað af starfrækslu leyfisveitinganna, þ.á m. vegna útgáfu og eftirlits, til sveitarstjórnar sem hafa þau með höndum, sbr. 49. gr. frumvarpsdraganna. Með þessu kerfi þessu er athafnafrelsi landeigenda skert mun meira en er samkvæmt gildandi lögum og var sú skerðing nóg fyrir.

Í sumum tilvikum þarf aukinheldur að æskja leyfis frá mörgum aðilum í einu. Þannig þarf bæði að óska eftir vatnaframkvæmdaleyfi frá sveitarstjórn og sérstöku leyfi frá Orkustofnun sé um að ræða stíflugerð og niðurlagningu vatnsvirkis, sbr. 41. og 43. gr. frumvarpsdraganna, og þegar um er að ræða stærri vatnsmiðlunarframkvæmdir þarf auk vatnaframkvæmdaleyfis frá sveitarstjórn að fá bæði leyfi frá Orkustofnun og Umhverfisstofnun, sbr. 42. gr. frumvarpsdraganna. Þá er komið á mjög íþyngjandi ákvæðum um þvingunarúrræði, sbr. 53. gr. frumvarpsdraganna.

Loks fæst ekki séð að fjallað hafi verið, með nægilega ítarlegum hætti, um samspil hins nýja leyfisveitingakerfis við ákvæði um leyfisveitingar í öðrum lögum, t.d. ákvæði um mannvirki og byggingarleyfi í IV. kafla skipulags- og byggingarlaga og ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvernd. Kann niðurstaða af þessu að vera sú að landeigendur sem vilja fara í framkvæmdir við vötn þurfi að sækja um fleiri leyfi en menn virðast hafa hugað að við frumvarpsgerðina. Gengur þetta enn fremur þvert á þau viðteknu sjónarmið að efni standi til þess að einfalda fremur það leyfakerfi sem unnið er eftir í landinu.

Af hálfu Bændasamtakanna er ákvæði 46. gr. frumvarpsdraganna sérstaklega mótmælt en þar kemur fram að framræsluframkvæmdir til þurrkunar lands yfir 3 ha að stærð séu ávallt háðar vatnaframkvæmdaleyfi. Bændasamtökin telja að þar sé alltof langt gengið í lagasetningu og athafnafrelsi bænda verulega þrengt á þann hátt að ekki fæst séð að neina rökbundna nauðsyn beri til.

Þá er með lögunum komið á fót vatnaráðum í fjórum vatnaumdæmum, sbr. VI kafla laganna. Með þessu er verið að koma á fót umfangsmiklu og kostnaðarsömu opinberu kerfi með óljósan tilgang sem ekki fæst séð að nein knýjandi þörf sé á. Sérstaklega ber að taka til athugunar hvort og þá að hvaða marki vatnatilskipun ESB krefjist þess að þetta fyrirkomulag verði leitt í lög.

Loks gera lögin ráð fyrir því að einstök stjórnsýsluverkefni samkvæmt lögunum heyri í stjórnarfarslegu tilliti ýmist undir iðnaðarráðherra eða umhverfisráðherra og undirstofnanir þeirra, sbr. einkum 10.-11. gr. frumvarpsdraganna. Eykur þessi skipting enn á flækjustig frumvarpsdraganna og stjórnsýslunnar sem ætlað er að koma á fót með þeim, þar sem ýmis og fjölmörg stjórnvöld fara með verkefni og stjórnsýslu samkvæmt lögunum, allt frá sveitarfélögum og vatnaráðum til undirstofnana ráðuneytanna, þ.e. Umhverfisstofnunar og Orkustofnunar, auk ráðuneytanna sjálfra, sbr. m.a. 10.-12. gr. frumvarpsdraganna.

Tekið skal fram að stjórnsýsla samkvæmt vatnalögum nr. 20/2006 var miklu mun einfaldari. Með yfirstjórn stjórnsýslu samkvæmt þeim lögum fór iðnaðarráðherra einn ráðherra, sbr. 34. gr. þeirra, auk þess sem Orkustofnun hafði með höndum tiltekin afmörkuð verkefni samkvæmt lögunum.

## Krafa Bændasamtaka Íslands

Að framan er vikið að atriðum sem Bændasamtök Íslands helst gagnrýna á þessu stigi í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum. Hér er þó fjarri því að vera um tæmandi talningu að ræða og er áskilið sérstaklega, eins og áður segir, að koma að frekari athugasemdum síðar, ef á reynir.

Að mati samtakanna er að finna í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum fjölmargar breytingar frá fyrri lögum, bæði lögum nr. 15/1923 og lögum nr. 20/2006, sem ekki hafa verið réttlættar með fullnægjandi hætti. Bændasamtökin krefjast þess að vatnalög nr. 20/2006, sem sett voru á Alþingi að undangengnum ítarlegum og vönduðum undirbúningi, verði látin taka gildi. Sé hins vegar, af einhverjum ástæðum, ekki vilji til að þau lög taki gildi leggja Bændasamtökin til að eldri vatnalög nr. 15/1923 haldi gildi sínu í meginatriðum en að hugsanlega verði gerðar á þeim smávægilegar breytingar vegna breyttra lifnaðarháttá. Hugsanlega mætti þá setja ákvæði sem innleiða ber vegna vatnatilskipunar ESB í sérlög.

Það er mat Bændasamtakanna að lög nr. 15/1923, sem staðist hafa tímans tönn, séu mun skárri en þau frumvarpsdrög sem nú liggja fyrir, enda ganga þau frumvarpsdrög, eins og að framan er rakið, alltof langt í skerðingu á eignarréttindum landeigenda og koma á fót verulega íþyngjandi og kostnaðarsömu leyfiskerfi og þunglamalegri stjórnsýslu, sem bitnar harkalega á landeigendum, og ekki fæst séð að nokkra nauðsyn beri til.

Virðingarfyllt  
f.h. Bændasamtaka Íslands

  
Eiríkur Blöndal

