

Alþingi
Erindi nr. P 138/3073
komudagur 23. 8. 2010

Umhverfisnefnd
Nefndasvið Alþingis
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. ágúst 2010
2010060010/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um stjórn vatnamála, umsögn

Vísað er til bréfs/tölvupósts frá umhverfisnefnd Alþingis, dags. 16. júní sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um stjórn vatnamála, 651. mál.

Almennt um frumvarpið

Náttúrufræðistofnun Íslands telur að framangreint frumvarp til laga um stjórn vatnamála geti verulega bætt vernd vatns og vistkerfa sem háð eru vatni. Málaflokkurinn er viðamikill og flókinn bæði hvað varðar stjórnun en ekki síður mun reyna mjög á faglegan þátt málsins er varðar rannsóknir, vöktun, greiningu ganga, geymslu upplýsinga o.s.frv. Margir aðilar koma að málinu s.s. Umhverfisstofnun (nefndir og ráð skv. frumvarpinu), sveitarfélög, heilbrigðiseftirlit og ýmsar fagstofnanir og hagsmunaaðilar. Ekki er hægt að horfa fram hjá því að ef fylgja á eftir þeim kröfum sem gerðar eru í Vatnatilskipun ESB þá mun innleiðing tilskipunarinnar þarfnast töluverðra fjármuna og samvinnu þvert á stofnanir og stjórnvöld.

Um hlutverk Náttúrufræðistofnunar í frumvarpinu - og skipulagningu innleiðinga

Náttúrufræðistofnun Ísland telur ástæðu til að gagnrýna að hlutverk stofnunarinnar er ekki skilgreint samkvæmt 10. gr. í framangreindu frumvarpi nema sem ráðgefandi, sjá 9. gr. Af einhverjum ástæðum virðist sem að sá misskilningur sé fyrir hendi að vatn eða vistkerfi háð vatni heyri ekki undir hlutverk Náttúrufræðistofnunar. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur er hlutverk stofnunarinnar m.a. að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands, að varðveita náttúrugripi og byggja upp aðgengilegt gagnasafn um íslenska náttúru og skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og ekki síst að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja. Vatn er hvergi undanskilið í lögnum enda er varla hægt að hugsa sér íslenska náttúru án vatns. Þrátt fyrir þetta skýra hlutverk stofnunarinnar í lögum er hvergi að finna í framangreindu frumvarpi sérstaka skilgreiningu á hlutverki Náttúrufræðistofnunar en hins vegar er hlutverk Hafrannsóknastofnunarinnar, Veðurstofu Íslands og Veiðimálastofnunar skilgreint.

Hlutverk allra þessara stofnana er mikilvægt og t.d. býr Veiðimálastofnun yfir miklum upplýsingum um vatn og lífríki og vistkerfi í vatni. Engu að síður er hlutverk stofnunarinnar



skv. lögum aðallega tengt rannsóknum vegna nytjastofna, eldi og fiskræktar o.s.frv. Stofnunin hefur ekki hið almenna hlutverk sem Náttúrufræðistofnun hefur hvorki hvað varðar alhliða rannsóknir á íslenskri náttúru eða gagnasöfnun og nægir hér að nefna vistkerfi og vistgerðir sem háðar eru vatni s.s. votlendi og lífríki þess sem er ekki á verksviði Veiðimálastofnunar en Náttúrufræðistofnun skráir, kortleggur og vaktar votlendi hins vegar eins og aðra náttúru.. Með þessu fyrirkomulagi verður hlutverk stofnana óljóst og verksvið skarast. Óvissa verður um hlutverk Náttúrufræðistofnunar m.t.t. vöktunar votlendis og lífríkis vatnavistkerfa. Svo virðist sem Umhverfisstofnun eigi að ákveða hvort hún telji að ástæða sé til að óska eftir vinnuframlagi frá stofnuninni, sbr. 10. gr. Þetta er einkennilegt ekki síst séð í ljósi umsagnar fjármálaráðuneytisins, sjá síðar. Hér er hugsanlega ein ríkisstofnun að kaupa vinnu af annarri í stað þess að stofnanirnar hafi skilgreint hlutverk og skilgreinda fjármuni samkvæmt viðkomandi sérlögum í samræmi við hlutverk þeirra. Þannig geta stofnanir sinnt verkefnum í sambandi við sérlög með öðrum verkefnum og náð þannig betri nýtingu fjármuna.

Náttúrufræðistofnun hefur ekki alltaf haft góða reynslu af því að vera verktaki hjá annarri stofnun enda er það yfirleitt ekki skynsamlegt. Þetta form getur verið í lagi í einstaka tilfellum þegar verið er að kaupa vel afmörkun verkefni. En þegar um er að ræða upplýsingar um grunnþætti íslenskrar náttúru sem heyrir undir almennt hlutverk stofnana er þetta fyrirkomulag ekki gott, síst af öllu þegar fjármunir eru af skornum skammti.

Umsögn fjármálaráðuneytisins

Í umsögn fjármálaráðuneytisins kemur eftirfarandi fram (stiklað á stóru):

Umhverfissráðuneytið hefur sett fram áætlun þar sem reiknað er með að á þremur fyrstu árum eftir gildistöku laganna verði kostnaður við framkvæmd þeirra 129 m.kr. á ári en 98 m.kr. á ári eftir það. Samkvæmt frumvarpinu skal stöðuskýrsla liggja fyrir árið 2013 og skýrir gerð hennar hærrí kostnað á fyrstu þremur árunum. Að öðru leyti gerir þessi áætlun ráð fyrir að kostnaður liggja aðallega í vöktun á ástandi vatns, rekstri og umsjón gagnagrunna, stjórnáslu, skýrslu- og áætlanagerð ásamt kostnaði ráðgjafarnefnda, vatnasvæðanefnda og vatnaráðs.

*Í gildandi fjárlögum eru til staðar 40 m.kr. fjárheimildir sem sérstaklega hafa verið veittar til að undirbúa innleiðingu á vatnatilskipuninni. Þar er í fyrsta lagi um að ræða 12 m.kr. fjárveitingu sem Orkustofnun fékk til undirbúningsins í fjárlögum 2006, í öðru lagi helmingur af 17 m.kr. fjárveitingu sem Veiðimálastofnun fékk í fjárlögum 2009 til að útbúa ástandslýsingu fyrir öll vatnasvæði landsins og sjá til þess að þau verði vöktuð ásamt því að sinna samstarfi við BioPol á Skagaströnd og Selasetrið á Hvammstanga, í þriðja lagi 15 m.kr. tímabundið framlag í fimm ár sem Umhverfisstofnun fékk í fjárlögum 2008 til innleiðingar tilskipunarinnar og í fjórða lagi 4,5 m.kr. af fjárheimild fjárlagaliðarins Ýmis verkefni hjá umhverfissráðuneyti. **Fjármálaráðuneytið telur að til álita komi að allar þessar fjárveitingar verði vistaðar hjá Umhverfisstofnun (seitletrun NÍ).** Í áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009-2013 er ekki reiknað með öðrum útgjöldum ríkissjóðs vegna innleiðingar á vatnatilskipuninni en felast í fyrrgreindum fjárveitingum.*

Hér hefur verkefnum verið dreift á ýmsa aðila. Náttúrufræðistofnun sem á að halda utan um gagnagrunna er varða íslenska náttúru og hefur það sem skyldu hlutverk gagnvart almenningi og ríkinu hefur ekki fengið neina fjármuni vegna þessa verkefnis og ekki séð nema brot af þeim gögnum sem hefur verið safnað! Þegar fjármunum er úthlutað af ríkinu til að safna upplýsingum um íslenska náttúru mætti ætla að þeim fylgdu kvaðir um að gögnin væru einnig vistuð hjá Náttúrufræðistofnun sbr. lög um stofnunina.



Síðan segir um gjaldtöku: *Fjármálaráðuneytið telur að fyrst um sinn megi að einhverju leyti mæta kostnaði með því að breyta forgangsröð verkefna og samhæfa og endurskipuleggja vinnu þeirra sem að framkvæmdinni koma í samræmi við hlutverk viðkomandi stofnana. Að öðru leyti má gera ráð fyrir að framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum, auki útgjöld ríkissjóðs um 70 m.kr. á árunum 2011 og 2012, samtals 140 m.kr., en að frá og með árinu 2013 verði kostnaðurinn að mestu fjármagnaður með sérstakri gjaldtöku og beint ríkisframlag lækki þá samsvarandi.*

Eins og áður sagði er ljóst að aðstæður hér á landi eru aðrar en í flestum öðrum löndum sem tilskipunin nær til og hún er miðuð við. Gert er ráð fyrir að framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum, taki mið af því og verði í senn einföld og hagkvæm.

Varla verður notuð gjaldtaka af einkaaðilum til að fjármagna almenna gagnasöfnun um náttúruvarnarmál vatnavistkerfa (nema þar sem um er að ræða t.d. matsskyldar framkvæmdir) svo m.a. sé hægt að vakta ástand vatns og vistkerfa háð vatni til framtíðar. Óljóst er hvaða vinna hefur farið fram til þessa til að greina hlutverk einstakra stofnana m.t.t. frumvarpsins svo skoða megi hvaða forgangsröðun er hagkvæmust og þá hjá hvaða stofnunum. Ýmislegt er óljóst um hvaða gögn hafa verið lögð fram t.d. er varðar ástandslýsingu allra vatnasvæða á landinu og hvert hefur verið hlutverk BioPol og Selasetursins. Einnig er óljóst hvernig á að fjármagna þau verkefni sem lenda á Heilbrigðiseftirlitum sem eru sjálfstæðar einingar. Það er fjöldi laga og reglna sem Náttúrufræðistofnun Íslands kemur að og allstaðar er reynt að forgangsraða. Ef Náttúrufræðistofnun hefur ekki skilgreint hlutverk skv. frumvarpinu, nema sem aðili í ráðgjafanefnd, er erfitt að sjá hvort stofnunin hefur skyldur til að forgangsraða á grundvelli þessa frumvarps sem hér er til umfjöllunar. Þetta flækist þó þegar litið er á 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins segir: *Ráðgjafarnefnd fagstofnana og eftirlitsaðila skulu leggja fram nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð áætlana samkvæmt lögum þessum og upplýsingar um hvaða gögn liggja fyrir.* Hér er skyndilega setning sem setur óskilgreindar kröfur á þær stofnanir sem sitja í ráðgjafanefnd en aðeins hlutverk sumra stofnananna er síðan skilgreint nánar í 10. gr. Það hlýtur því að vera svo að þær stofnanir sem hafa skilgreint hlutverk beri meiri ábyrgð. Það er ekki ásættanlegt fyrir Náttúrufræðistofnun að óskilgreindar kröfur séu gerðar til stofnunarinnar þar sem gera má ráð fyrir að töluverða fjármuni þurfi til sumra verkefna sem geta fallið undir 9. gr. Einnig má spyrja hvort að það sé þá þannig að vatnstjórnunarnefndir og aðrir geti hreinlega „krafist“ vinnu af stofnuninni til að fá nauðsynleg gögn. Slíkt fyrirkomulag gengur ekki og verður að skoða 9. gr. frumvarpsins betur að þessu leyti.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur eins og áður segir alhliða hlutverk gagnvart skipulegri og kerfisbundinni öflun gagna um íslenska náttúru og er í raun hvorki sjór eða vatn þar undanskilið og má t.d. nefna BioIce (Botndýr á Íslandsmiðum) og fleiri verkefni sem m.a. eru unnin í samvinnu við Hafrannsóknastofnunina og Háskóla Íslands. Náttúrufræðistofnun skrásetur með skipulegum hætti t.d. hvaða lífríki er að finna innan íslenskrar lögsögu og færir í gagnagrunna sína. Náttúrufræðistofnun ítrekar að ef það er ætlun löggjafans að setja skyldur á stofnunina í framangreindu frumvarpi þá er nauðsynlegt að hlutverk stofnunarinnar í vöktun, rannsóknum og gagnasöfnun sé skilgreint hvort sem verkefni eru síðan unnin í samvinnu við aðra aðila t.d. Veiðimálastofnun; Hafrannsóknastofnun eða náttúrustofur og heilbrigðiseftirlit eða ekki.

Aðrar athugasemdir

8. gr. Hlutverk sveitarfélaga og vatnasvæðanefnda



Í 8. gr eru heilbrigðisnefndir sérstaklega nefndar en ekki t.d.

náttúruverndarnefndir/umhverfisnefndir og/eða skipulagsnefndir. Vakin er athygli á þessu. Einnig er vakin er athygli á því að frekar óljóst er hverjir sitja í vatnasvæðanefnd og einnig er óljóst hvernig þær verða fjármagnaðar sértaklega miðað við hlutverk þeirra: *Hlutverk vatnasvæðanefndar er að samræma vinnu og afla upplýsinga á viðkomandi vatnasvæði vegna gerðar, stöðuskýrslu, vöktunar- og aðgerðaáætlunar svo og vatnastjórnunaráætlunar fyrir vatnaumdæmið.* Má t.d. benda á þann þátt sem snýr að öflun upplýsinga og vöktun sem getur verið kostnaðarsamt og ætti að vinna í stærra samhengi sbr. athugasemdir um hlutverk stofnana.

9. gr. Hlutverk ráðgjafarnefnda

9. gr. Vísað er í athugasemdir hér að framan þar sem eru gerðar óskilgreindar kröfur til stofnana sem sitja í ráðgjafanefnd.

10. gr. Hlutverk rannsóknastofnana.

Vísað er í athugasemdir hér að framan þar sem m.a. er komið inn á óskilgreint hlutverk Náttúrufræðistofnunar sem ekki er í samræmi við lögbundið hlutverk stofnunarinnar eða það hlutverk sem henni getur verið ætlað sbr. 9. gr.

18 gr. Breyting vatnshlots.

Þessi grein er ekki orðuð í samræmi við tilskipunina. Tilskipunin segir að aðildarríki brjóti ekki gegn tilskipuninni ef því mistekst að ná góðum vatns- eða vistfræðilegum gæðum o.s.frv. eða mistekst að koma í veg fyrir að vatn fari úr mjög góðum gæðum í góð gæði að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sem talin eru upp í a, b og c lið síðustu mgr. 18. gr. Íslenska útgáfan er hins vegar sú að heimila megri breytingu á vatnshloti þó að slíkt hafi í för með sér að ekki verði hægt að ná fram umhverfismarkmiðum skv. 11. gr. þegar um er að ræða a) nýjar framkvæmdir sem leiða til breytinga á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða breytinga á hæð grunnvatnshlots eða, b) ný sjálfbær umsvif eða breytingar sem hafa í för með sér að yfirborðsvatnshlot fer úr mjög góðu ástandi í að vera gott ástand.

Munurinn er sá að tilskipunin gerir ráð fyrir að aðildarríki verði ekki „sótt til saka“ ef úrbætur eða forvarnir mistakast eða nýjar breytingarnar eru gerðar af tilteknum ástæðum. Frumvarpið notar greinina hins vegar fyrst og fremst sem leið til heimila breytingar á vatnsgæðum vegna nýrra framkvæmda að því tilskyldu að gripið verði til ráðstafana sem teljast raunhæfar o.s.frv. Einnig notar tilskipunin orðin modification og alteration (sem er smá breytingar eða breyting) en frumvarpið notar nýjar framkvæmdir sem er í eðli sínu hugtak yfir aðgerðir sem eru umfangsmeiri.

Réttara væri að hefja greinina með eftirfarandi hætti: Breyting á vatnshloti sem hefur í för með sér að ekki verði hægt að ná fram umhverfismarkmiðum skv. 11. gr. er ekki í andstöðu við lögin þegar um er að ræða:

a. nýjar breytingar sem leiða til breytinga á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða breytinga á hæð grunnvatnshlots eða,

b. ný sjálfbær umsvif eða breytingar sem hafa í för með sér að yfirborðsvatnshlot fer úr mjög góðu ástandi í að vera gott ástand.

Auk skilyrða sem fram koma í 1. mgr. þurfa eftirtalin skilyrði að vera uppfyllt:

a. gripið verði til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum



áhrifum á ástand vatnshlots,

b. ástæðurnar 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, og

c. tilganginum með framkvæmdunum, umsvifunum eða breytingunum verður ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.

Einnig segir í 4. gr. 7. lið tilskipunarinnar: *the reasons for those modifications or alterations are specifically set out and explained in the river basin management plan required under Article 13 and the objectives are reviewed every six years*; Ekki er gert ráð fyrir þessu í 18. gr. frumvarpsins en líta má svo á að 19. og 20. gr. frumvarpsins nái yfir þetta og er því eðlilegt að breyta orðalagi í e. lið 20. gr. í samræmi við tillögur hér að ofan og að í stað orðsins framkvæmdir komi breytingar.

22. gr. Vöktunaráætlun.

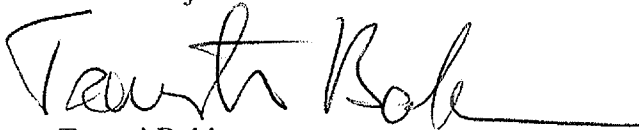
Í 22. gr. er fjallað um vöktunaráætlun og að Umhverfisstofnun geri slíka áætlun o.s.frv. Þar segir einnig: **Hlutaðeigandi stofnarnir ríkis og sveitarfélaga sjá um vöktun gæðaþátta samkvæmt ákvæði þessu ásamt vöktun á magnstöðu grunnvatns.** Enn og aftur ítrekar Náttúrufræðistofnun að hlutverk hennar er ekki skilgreint í þessum lögum fyrir utan að sitja í ráðgjafanefnd og að ekki er skilgreint hvað er átt við með gæðaþáttum. Fellur t.d. lífríki undir þetta þ.m.t. dýralíf og plöntulíf (sjá m.a. kröfur um vöktun í tilskipuninni) sem þrífst í vistkerfum háðu vatni en margt af því fellur undir hlutverk Náttúrufræðistofnunar.

Jafnframt segir í greininni: *Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga er heimilt að gera samkomulag um annað fyrirkomulag vöktunar skv. 2. mgr. Þá er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt lögum um faggildingu o.fl. að annast tiltekin verkefni við vöktun samkvæmt lögum þessum og skal gerður um það sérstakur samningur í hverju tilviki.* Þegar hér er rætt um faggildingu á það að öllum líkindum fyrst og fremst við efnamælingar en þetta þarf að vera skýrt m.a. vegna þess að það vantar skilgreiningu fyrir hvað séu gæðaþættir.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson

