



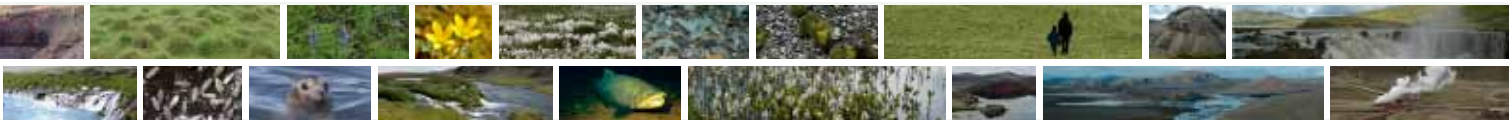


18

Vatn







18. Vatn

18.1 Inngangur

Í kafla 3.3 var fjallað um vatn og vatnsvernd. Þar kom fram að mikilvægi vatnsauðlindarinnar sem frumforsendu lífs yrði að setja á oddinn varðandi hvers kyns nýtingu og umgengni við auðlindina. Forgangsatíði varðandi verndun, vöktun og umsjón með vatni væri því að tryggja náttúrulega ferla og vistfræðilegt þjónustuhlutverk vatnsauðlindarinnar. Auk þessa var bent á hve brýnt það væri að stuðla að verndun heildstæðra vatnasviða af ólíkum vatnagerðum. Sérstaklega var vikið að verndun helstu lindavatnskerfa landsins, vatnasviða óraskaðra jökulvatna og vatnakerfa undir áhrifum jarðvarma. Fram kom að aðkallandi væri að ráðast sem fyrst í heildstæða úttekt og mat á verndargildi vatnasviða almennt í landinu sem taka þyrfti bæði til líffræðilegra atriða og vatna- og eðlisefnafræðilegra þátta. Lög um stjórn vatnamála taka að nokkru leyti til þessa verkefnis.⁴³³ Þar er m.a. kveðið á um að flokka skuli vatn í vatnshlot og gerðir vatnshlota⁴³⁴ og meta þau með hliðsjón af líffræðilegum gæðapáttum, auk vatnsformfræðilegra og efna- og eðlisefnafræðilegra þátta, sbr. 11. gr. Setja skal fram umhverfismarkmið fyrir hverja gerð vatnshlota og skulu áætlanir um vernd vatns miða að því að ná því. Lögin taka hins vegar ekki til mats á verndargildi heildstæðra vatnasviða eða vatns sem þáttar í landslagi og sjónræns gildis þess.

Samhliða auknu álagi á vatnsauðlindir landsins hefur vitund um mikilvægi þeirra vaxið, bæði efnahagslegt gildi og vistfræðilegt mikilvægi vatns fyrir vernd umhverfis og lífríkis. Aukinn skilning á mikilvægi vatnsauðlindarinnar má einnig rekja til þess að vatnsskortur er víða orðinn mikið vandamál á jörðinni. Umhverfissjónarmiða hefur því gætt æ meira í umfjöllun um nýtingu vatnsauðlindarinnar á undanförunum árum og í kjölfarið hafa átt sér stað breytingar á vatnalöggjöf margra ríkja. Eitt af þeim atriðum sem haft hafa mikil áhrif á viðhorf manna til auðlindanýtingar almennt er sjónarmiðið um sjálfbæra þróun. Stóraukin þekking á vistfræði vatnsauðlindarinnar skiptir hér ekki síður máli. Þörfin fyrir endurskoðun löggjafar um vatn hefur því haldist í hendur við breytt viðhorf til auðlindarinnar, þ.e. að farið er að líta á hana sem takmarkaða og viðkvæma, en jafnframt nauðsynlega auðlind til að viðhalda lífi og umhverfisgæðum.

433 Fjallað er um lög um stjórn vatnamála og vatnatilskipunina í kafla 4.6.1 og einnig í kafla 18.2.3 hér á eftir.

434 Hugtakið vatnshlot er skilgreint svo í 3. gr. laganna: Eining vatns, svo sem allt það vatn sem er að finna í stöðuvatni, á eða strandsjó.



Neðsti fossinn í Dynjanda.

18.2 Íslensk vatnalöggjöf

18.2.1 Vatnalög nr. 15/1923

Núgildandi íslensk vatnalög eru komin til ára sinna en þau voru sett árið 1923, lög nr. 15/1923. Lögin voru upphaflega heildarlöggjöf um vatn og tóku m.a. til vatnsnýtingar, vatnsréttinda, framkvæmda við vötn, vatnsverndar, umferðar um vötn og lax- og silungsveiði. Lögin hafa tekið nokkrum breytingum á þeim tæpu 90 árum sem liðin eru frá setningu þeirra. Vissir kaflar þeirra hafa verið felldir brott þar sem ný lög hafa verið sett um viðkomandi málefni. Þó hafa ákvæði laganna um vatnsréttindi, ýmiss konar vatnsnýtingu, framkvæmdir í og við vötn, óhreinun vatna og umferð um vötn staðið að miklu leyti óbreytt.

Vatnalögin frá 1923 hafa reynst vel og þau gildi sem þau grundvallast á hafa staðist tímans tönn. Á hinn bóginn hefur margt breyst frá setningu þeirra. Lögin eru upprunnin í bændasamfélagi fyrri hluta 20. aldar þegar umfangsmesta vatnsnýtingin fór fram á íslenskum sveitabæjum. Lögin bera þess merki enda ber mest á ákvæðum um vatnsréttindi landeigenda og reglum um samspil réttinda og úrlausn ágreinings milli nábýlinga. Á þeim langa tíma sem liðinn er síðan lögin voru sett hafa nýtingarmöguleikar aukist til muna og vatnaframkvæmdir fela gjarnan í sér gríðarmikið inngrip í náttúrulegt vatnafar með tilheyrandi áhrifum á lífríki og ásýnd umhverfisins. Sem dæmi má nefna stórar virkjanaframkvæmdir með vatnsmiðlun og jafnvel umfangsmiklum vatnaflutningum milli vatnasvæða. Vatnsnotkun hefur aukist og enda þótt Ísland sé auðugt af vatni er álag á vatnasvæði sums staðar orðið umtalsvert. Einnig má nefna að mjög hefur verið gengið á votlendissvæði landsins með framræslu.

18.2.2 Endurskoðun vatnalaga nr. 15/1923

Vatnalög nr. 20/2006

Árið 2001 var hafist handa við endurskoðun vatnalaga nr. 15/1923 og voru ný vatnalög samþykkt árið 2006, lög nr. 20/2006. Miklar deilur urðu á Alþingi um vatnalagafrumvarpið, ekki síst um breytt ákvæði um eignarráð yfir vatni, þ.e.

breytta skilgreiningu vatnsréttinda landeiganda. Einnig töldu margir þingmenn að frumvarpið hefði of takmarkað sjónarhorn og fjallaði fyrst og fremst um eignarhald og orkunýtingu en ekki um samfélagslega þýðingu auðlindarinnar. Kallað var eftir heildstæðri endurskoðun vatnalöggjafar og í því sambandi einkum vísað til þess löggjafarstarfs sem fram yrði að fara í kjölfar upptöku vatnatilskipunar ESB í EES-samninginn.

Vatnalaganefnd I

Svo fór að samkomulag náðist milli stjórnar og stjórnarandstöðu um að enda þótt frumvarpið yrði samþykkt skyldi gildistöku vatnalaga nr. 20/2006 frestað og sérstakri nefnd falið að fjalla um þau og samræmi þeirra við aðra löggjöf. Nefndin, Vatnalaganefnd I, skilaði skýrslu sinni í september 2008 og var niðurstaða hennar sú að nauðsynlegt væri að endurskoða vatnalög nr. 20/2006, einkum vegna þess að ekki væri tryggt að fullnægjandi tillit yrði tekið til hagsmuna almennings tækju lögin gildi óbreytt. Taldi Vatnalaganefnd vænlegt til að skapa sátt í samfélaginu að réttarreglur um vatn og vatnsréttindi yrðu leiddar í lög með heildstæðum hætti þar sem litið væri til þeirra ólíku hagsmuna sem við auðlindina væru bundnir. Jafnframt taldi nefndin að löggjöfin þyrfti að endurspeglar með skýrari hætti samfélagslega þýðingu vatnsins.⁴³⁵

Vatnalaganefnd II

Gildistöku vatnalaga nr. 20/2006 var því enn frestað og nefnd skipuð til að endurskoða ákvæði þeirra í samræmi við niðurstöður Vatnalaganefndar I. Skilaði sú nefnd drögum að frumvarpi til nýrra vatnalaga í árslok 2009. Frumvarpið tók mið af þeirri grundvallarforsendu Vatnalaganefndar I að stefnt skyldi að heildstæðri vatnalöggjöf og var þar fjallað um vatnsvernd, vatnsnýtingu og framkvæmdir í og við vötn, auk ákvæða um vatnsréttindi. Meðal annars fól frumvarpið í sér innleiðingu meginatriða vatnatilskipunar ESB í sérstökum kafla.

Frumvarp til laga um breytingar á vatnalögum nr. 15/1923

Ekki náðist samstaða ráðamanna um þá leið sem frumvarp Vatnalaganefndar II boðaði og var það ekki lagt fram. Þess í stað var annars vegar lagt fram sérstakt frumvarp til laga um stjórn vatnamála sem fól í sér innleiðingu vatnatilskipunar ESB í íslenskan rétt og hins vegar ráðist í að semja frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923. Síðarnefnda frumvarpið var lagt fram á Alþingi snemma árs 2011 en var ekki afgreitt á nýliðnu þingi. Það felur ekki í sér grundvallarbreytingu á stefnu vatnalaganna. Þau munu áfram fjalla fyrst og fremst um réttindi landeigenda, samspil réttinda og lausn ágreinings af nábýlisréttarlegum toga. Ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að bætt verði í vatnalög efnisreglum um umgengni við vatn og vatnsvernd sem taka mið af meginreglum umhverfisréttar en meginreglunum er ekki síst ætlað að stuðla að markmiðinu um sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Fremur má segja að dregið sé úr ákvæðum gömlu vatnalaganna, sérstaklega um stjórn og eftirlit með vatnaframkvæmdum. Frumvarpið felur því ekki í sér þær breytingar sem margir telja nauðsynlegar til að tryggja verndun vatnsauðlindarinnar til framtíðar.

435 Skýrsla Vatnalaganefndar ásamt ritgerðum, álitum og öðru efni sem nefndin hefur aflað. Iðnaðarráðuneytið, Reykjavík 2008, bls. 164.



Vestmannsvatn í Reykjadal.

18.2.3 Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011

Vorið 2011 voru samþykkt á Alþingi lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 en þau fela, eins og áður segir, í sér innleiðingu vatnatilskipunar ESB í íslenskan rétt. Er lögunum m.a. ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Þau taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósvatni og strandsjó, til vistkerfa þeirra og til vistkerfa sem tengjast þeim að vatnabúskap, sbr. 2. gr. Lögin fjalla um skipulag stjórnsýslu vatnamála og þær aðferðir sem beitt skal til að afla upplýsinga um og greina ástand vatns og setja fram áætlanir um

vernd þess. Helstu stjórnæki sem virkja skal til að ná markmiðum laganna eru vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun og taka þær til landsins alls. Vatnaáætlun hefur að geyma safn upplýsinga og áætlaða vatnsvernd. Aðgerðaáætlun felur í sér upplýsingar um ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til þess að ná fram umhverfismarkmiðum sem sett hafa verið fyrir vatnshlotin. Lög um stjórn vatnamála kveða þó ekki á um heimildir til að hrinda þeim í framkvæmd heldur verður að byggja á heimildum annarra laga í því sambandi, sbr. 3. mgr. 21. gr. Í lögunum eru heldur engar efnisreglur um umgengni við vatn og vatnasvæði né heimildir til að kveða á um friðun eða friðlýsingu t.d. heildstæðra vatnakerfa. Það er því mikilvægt að tryggja að fullnægjandi heimildir séu í öðrum lögum til að hrinda í framkvæmd þeim ráðstöfunum sem nauðsynlegar eru taldar til að ná markmiðum laganna.

18.3 Niðurstaða nefndarinnar um verndun vatns og vatnasviða

18.3.1 Ósamstæð löggjöf

Efnisreglur um nýtingu og umgengni um vatn og um vatnsvernd er ekki að finna í einum heildstæðum lagabálki á Íslandi heldur eru ákvæði um þetta dreifð í löggjöfinni. Hér að framan var fjallað um vatnalög nr. 15/1923 og þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á þeim. Lög um stjórn vatnamála eru mikilvægt skref í átt að skipulegri vernd vatns en þau hafa ekki að geyma efnisreglur um umgengni um vatn eða heimildir til ráðstafana í því skyni að vernda það. Um mengun vatns er fjallað í reglugerðum sem settar eru á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 en þau lög hafa sem kunnugt er ekki að geyma efnisreglur um mengun. Náttúruverndarlög hafa m.a. að geyma ákvæði um vernd votlendis og stöðuvatna og tjarna yfir tiltekinni stærð, sbr. 37. gr., en greinin hefur verið talin ómarkviss og bitlaus. Eins og komið hefur fram lagði nefndin til breytingar á 37. gr. í frumvarpi því sem hún skilaði umhverfisráðherra í desember 2010.⁴³⁶

436 Frumvarpið er birt sem fylgiskjal 1 við hvítbókina.

Af því sem að framan er rakið er ljóst að íslensk vatnalöggjöf er bæði brotakennnd og ósamstæð. Þetta er að mati nefndarinnar óheppilegt en tekur þó fram að það er ekki á verkswiði hennar að fjalla sérstaklega um íslenska vatnalöggjöf. Nefndin telur þó ástæðu til að nefna og fjalla um tvö atriði sem mikilvægt er að bæta úr.

18.3.2 Vernd heildstæðra vatnakerfa

Í fyrsta lagi hefur ekki verið hugað að því í vatnalögum eða náttúruverndarlögum að skapa grundvöll fyrir vernd heildstæðra vatnakerfa, t.d. með friðlýsingu, og telur nefndin áriðandi að úr því verði bætt. Í hvítbókinni hefur verið bent á mikilvægi þess að vernda verðmætustu lindasvæði landsins á þann hátt að hvorki verði spilt vatnsgæðum né umhverfi lindanna. Að lágmarki telur nefndin nauðsynlegt að valin svæði verði varðveitt óspillt. Einnig hefur komið fram að brýnt sé að vernda lítt snortin og ómiðluð vatnasvið þannig að tryggt sé að í hverjum landshluta sé að minnsta kosti eitt stórt vatnasvið þar sem rennsli er óhindrað og vatnafars- og vistfræðileg samfella órofin.

18.3.3 Reglur um umgengni við vatn og vatnasvæði

Í öðru lagi telur nefndin brýnt að skýrari ákvæði verði sett um umgengni við vatn og vatnasvæði en nú eru í íslenskum lögum. Í þessu sambandi er vakin athygli á þremur greinum sem er að finna í frumvarpi Vatnalaganefndar II. Þær eru allar í öðrum kafla frumvarpsins sem ber yfirskriftina „Almenn ákvæði“ og hefur að geyma meginreglur er varða umgengni við vatn og vatnasvæði. Ákvæðin sem hér er vísað til fjalla um aðgæsluskyldu vegna nýtingar vatnsréttinda og vatnaframkvæmda, lágmarksflæði við stíflugerð og vernd bakkagróðurs og eru þau birt hér á eftir ásamt athugasemdum sem þeim fylgja í frumvarpi Vatnalaganefndar II. Telur nefndin mikilvægt að slík ákvæði verði lögfest. Eðlilegast væri að fella þau inn í vatnalög en ef ekki er vilji til þess að bæta þeim í fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923 telur nefndin rétt að íhugað verði að setja sambærileg ákvæði í náttúruverndarlög.

Almenn aðgæsluskylda

Almennt ákvæði um aðgæsluskyldu er að finna í 4. gr. frumvarps Vatnalaganefndar II. Það er svohljóðandi:

Við hvers konar nýtingu vatnsréttinda og framkvæmdir í eða við vötn skal þess gætt að sem minnst röskun verði á vatni, gæðum þess, vatnslegi, lífríki, vistkerfum eða landslagi. Einnig skal forðast að valda öðrum einstaklingum, sem tilkall eiga til sama vatns, tjóni eða óhagræði.

Í athugasemdum við greinina í frumvarpi Vatnalaganefndar II segir m.a. að hún sé hugsuð sem almenn háttarnisregla er varði umgengni við vötn og vatnasvæði og sé því ekki ósvipuð varúðarreglu 2. mgr. 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 þar sem segir að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrtruðu varúð þannig að henni verði ekki spilt. Verndarhagsmunir reglunnar séu fyrst og fremst náttúran sjálf en einnig hagsmunir almennings og einstaklinga. Um reglu 2. málslíðar segir að hún sé af nábylísréttarlegum toga og undirstriki þá almennu skyldu manna að sýna nágrönnum tillitssemi og gæta þess að valda ekki öðrum



tjóni eða óparfa ónæði eða óhagræði með athöfnum sínum. Í athugasemdunum er bent á að aðgæslureglurnar geti haft þýðingu við mat á saknæmi á grundvelli sakarreglu vegna hugsanlegrar skaðabótaábyrgðar ef tjóni er valdið við framkvæmdir eða nýtingu vatns.

Lágmarksflæði

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins er ætlað að stuðla að hófstilltri nýtingu og hæfilegri verndun vatnsauðlinda. Það er svohljóðandi:

Við stíflugerð til veitu vatns úr farvegi eða til vatnsmiðlunar skal almennt miðað við að ekki sé veitt meira vatni en svo að venjulegt lágflæði haldist. Við töku grunnvatns skal ekki tekið meira vatn en viðkomandi grunnvatnsveitir þolir.

Þegar veitt er leyfi til stíflugerðar skal metið hvort setja þurfi sérstök skilyrði um lágmarksrennsli eða hæð vatnsborðs í farvegi og skal við matið taka mið af verndun lífríkis og votlendis, ásýnd farvegarins og stöðu grunnvatns.

Í sérstökum tilvikum getur iðnaðarráðherra veitt tímabundna undanþágu frá skilyrðunum í 1. og 2. mgr.

Um 7. gr. segir í frumvarpi Vatnalaganefndar II m.a. að ákvæðið feli í sér að við stíflugerð til veitu vatns úr farvegi eða til vatnsmiðlunar skuli almennt miðað við að skilja eftir það lágrennsli sem að jafnaði verður annað hvert ár. Með því móti ætti venjuleg ásýnd viðkomandi vatnsfalls samkvæmt „manna minni“ að haldast nokkurn veginn og jafnframt megi ætla að lífríki raskist lítt eða ekki. Að auki séu þá önnur not af vatninu fremur möguleg en ella. Einnig sé sett fram ákvæði um hóflega töku grunnvatns, en um grunnvatnsgeyma skorti oft og tíðum nægileg gögn til þess að hægt sé að ákvarða lægsta vatnsborð sem verður að jafnaði með tilgreindu millibili. Þess í stað verði að leggja mat á það í ljósi fyrirbyggjandi þekkingar og gagna hvað viðkomandi grunnvatnsveitir þolir án þess að spillast. Um ákvæði 2. mgr. segir að skilyrði um lágmarksrennsli eða hæð vatnsborðs í farvegi þurfi einkum að setja ef nauðsynlegt reynist að víkja frá hinum almennu skilyrðum um lágmarksflæði. Sé þá haft í huga að vernda lífríki og votlendi og halda ásýnd farvegarins eins og kostur er, jafnframt því að gæta að stöðu grunnvatns.

Vernd bakkagróðurs

Í 9. gr. frumvarps Vatnalaganefndar II er kveðið á um vernd bakkagróðurs. Greinin hljóðar svo:

Við vatnsnýtingu og framkvæmdir í eða við vötn skal leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri við ár og stöðuvötn og haga mannvirkjum og framkvæmdum þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatnsfallsins.

Í athugasemdum við 9. gr. segir m.a. að ákvæðið sé sett í ljósi þess hve mikilvægt þetta gróðurbelti geti verið, bæði líffræðilega og sjónrænt. Þótt það sé ekki breitt hafi það mikla líffræðilega þýðingu. Það auki líffræðilega fjölbreytni, sé mikilvægur felustaður og stundum varpstaður fyrir fugla og að auki búsvæði ýmissa smádyra. Bakkagróður geti dregið úr rofi og frá honum falli lífrænar leifar til vatnsins þar sem þær verði uppspretta næringarefna fyrir vatnavistkerfi. Þá hafi þessi kragi oft mikið sjónrænt gildi í landslagi.