

Alþingi
Erindi nr. P 131/720
komudagur 21. 1. 2005



Nefndasvið Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. janúar 2005
Tilvísun: 2004120040/90.12; lagafrumvörp; reglur
SE/BH
13.12.2004

Efni: Umsögn til iðnaðarnefndar Alþingis um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Með bréfi dags. 13.12. sl. sendi iðnaðarnefnd Alþingis Vegagerðinni til umsagnar frumvarp til nýrra laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál. Var þess óskað að umsögn um frumvarpið bærist eigi síðar en 20. janúar 2005.

Frumvarp það sem hér er til umsagnar var samið af starfshópi skipuðum af iðnaðarráðherra til að endurskoða lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um þörf á endurskoðun laganna og markmið frumvarpsins. Segir að í nógildandi lög þyki skorta ítarleg lagafyrirmæli um stjórnun auðlinda landsins. Þá taki nógildandi lög ekki til allra jarðrænna auðlinda og er þá einkum vísað til þess að skort hafi ákvæði um orkunýtingarrétt vatnsfalla. Með frumvarpinu er stefnt að því að fela Orkustofnun skilgreint hlutverk við stjórnun auðlinda landsins, lögfesta reglur um málsmeðferð við veitingu rannsóknar- og nýtingarleyfa og eftirlit og úrræði Orkustofnunar við framkvæmd laganna. Með frumvarpinu er einnig ætlað að svara þýðingarmiklum spurningum sem vaknað hafa varðandi auðlindanýtingu í kjölfar grundvallarbreytinga á raforkulöggjöf.

Í athugasemdum eru raktar helstu breytingar sem frumvarpið felur í sér. Þar kemur m.a. fram að nýtt markmiðsákvæði er í frumvarpinu sem kveður á um að tryggja eigi hagkvæmni nýtingar náttúruauðlinda og að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða og réttmætra hagsmuna fasteignareigenda. Lögin taki til allra jarðrænna auðlinda og er þar um nýtt hugtak að ræða og er þýðingarmesta breytingin að nýting vatnsorku fellur undir lögin. Mikilvægar breytingar eru gerðar til að tryggja hagsmuni þeirra sem leggja í dýrar rannsóknir á auðlindum, s.s. djúpborun eftir jarðhita, og þeim tryggður ákveðinn forgangur að nýtingarleyfi. Meginreglan verði að auglýst verði eftir umsækjendum áður en leyfi til rannsóknar eða nýtingar er veitt. Komið verði á fót sérstökum gagnagrunni um auðlindir, þar sem varðveitt verði gögn sem Orkustofnun hefur aflað eða látið afla með leit, rannsóknum og eftirliti, svo nokkur dæmi séu nefnd um breytingar sem lagðar eru til.

Hugtakinu jarðræn auðlind er ætlað að ná til jarðefna til mannvirkjagerðar.

Í því felst ekki breyting frá fyrri lögum nr. 57/1998 og má ráða af athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu að ekki sé stefnt að breytingum á reglum hvað þau varðar. Vegagerðin er ásamt Landsvirkjun stærsti einstaki notandi jarðefna til mannvirkjagerðar á landinu. Heildarnotkun jarðefna til mannvirkjagerðar á ári hverju er áætluð um 8 milljónir m³ að jafnaði. Þar af er Vegagerðin með um 60% eða 5 milljónir m³. Umfjöllun Vegagerðarinnar tengist því eðli máls samkvæmt eingöngu þeim þætti frumvarpsins þar sem Vegagerðin hefur umtalsverðra hagsmuna að gæta.

Vegagerðin telur ástæðu til að gera athugasemd við þá orðalagsbreytingu sem lögð er til í 21. gr. frumvarpsins frá ákvæðum 8. gr. núgildandi laga. Samkvæmt 8. gr. núgildandi laga nr. 57/1998 er nýting jarðefna til almennrar mannvirkjagerðar undanþegin ákvæðum laganna um rannsóknar og nýtingarleyfi. Er ákvæðið svohljóðandi: „*Þrátt fyrir ákvæði III. og IV. kafla er heimilt án leyfis að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, mól, leir, sand, vikur, gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand*“. Í athugasemdum með frumvarpi til núgildandi laga var þessi undanþága skýrð með eftirfarandi hætti: „*Ekki þykir fært að rannsóknar- og nýtingarleyfi þurfi til rannsókna og nýtingar á hinum algengari jarðefnum sem fram fer á eignarlandi. Landeiganda eða öðrum sem hann semur við yrði því heimilt að nýta þessi jarðefni á leyfis. Hér er byggt á sömu afmörkun og nú er í gildi samkvæmt námulögum. Um nýtingu þessara jarðefna gilda almennar reglur, svo sem um umhverfismat o.fl. Að því er varðar nýtingu jarðefna á jarðeignum ríkisins er rétt að taka fram að samkomulag er milli landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis um að sömu reglum um nýtingarleyfi og nú gilda samkvæmt námulögum sé fylgt vegna nýtingar á jarðeignum sem landbúnaðarráðuneytið fer með*“.

Breytingartillaga:

Ákvæði 21. gr. frumvarpsins er svohljóðandi: „*Þrátt fyrir ákvæði IV. kafla er heimilt án leyfis Orkustofnunar að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, mól, leir, sand, vikur, gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand til heimilis og búsparfa*“. Af hálfu Vegagerðarinnar er lagt til að ákvæði 21. gr. frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að felld verði niður orðin „*til heimilis og búsparfa*“ í niðurlagi ákvæðisins. Með því verði skýrt að ekki sé ætlunin að gera breytingu á núgildandi reglu hvað þetta varðar og öll leit, rannsóknir og almenn notkun jarðefna til mannvirkjagerðar verði sem fyrr heimil án rannsóknar- og nýtingarleyfis.

Greinargerð með breytingatillögu:

Í athugasemd með 21. gr. frumvarpsins er ekki minnst á að ætlun frumvarphöfunda hafi verið að gera breytingu á þeirri skipan sem sátt hefur verið um undanfarin ár. Segir einungis efnislega að ákvæðinu sé ætlað að koma í stað ofangreinds ákvæðis 8. gr. núgildandi laga og áréttað að efnistaka sé háð framkvæmdaleyfi samkvæmt náttúruverndarlögum og skipulags- og byggingalögum.

Bendir því flest til þess að hér kunni að vera um mistök eða athugunarleysi að ræða og orðalag 21. gr. hafi fyrir mistök orðið með þeim hætti að undanþága frá leyfi takmarkist við notkun „til heimilis og búsparfa“. Þar má benda á þá sérkennilegu stöðu sem virðist koma upp að heimild til rannsóknar og nýtingar á jarðefna án leyfis verður þrengri en til rannsóknar og nýtingar á orkulindum. Verði þetta ákvæði frumvarpsins að lögum munu t.d. gilda strangari reglur um leyfi til rannsóknar og nýtingar á mold en um rannsóknir og virkjun orkulinda, s.s. háhita og vatnsfalla, sem augljóslega er sérkennileg niðurstaða og þvert á markmið frumvarpsins. Vilji maður afhenda nágranna sínum nokkur hlöss af mold virðist hann samkvæmt frumvarpinu þurfa rannsóknar- og nýtingarleyfi Orkustofnunar. Sami aðili gæti hins vegar án leyfis séð sæmilegu bæjarfélagi fyrir neysluvatni úr landi sínu og rífleg mörk eru einnig varðandi nýtingu jarðhita án leyfis. Sennilega er hér um mistök að ræða sem eðlilegt er að leiðrétta. Ekki hafi verið í raun ætlunin að breyta því að öll notkun jarðefna sé heimil án leyfis, hvort sem um notkun til heimilis og búsparfa er að ræða eða ekki.

Hafi verið ætlunin að binda allar rannsóknir og notkun jarðefna til mannvirkjagerðar leyfi Orkustofnunar er hér með lagt til að horfið verði frá þeirri breytingu. Ekki er annað vitað en sátt sé um þá tilhögun að sveitarfélögin fjalli um og veiti leyfi til nýtingar jarðefna til mannvirkjagerðar innan sins lögsagnarumdæmis, að uppfylltum ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Um er að ræða tiltölulega staðbundna nýtingu algengra efna, sem fyrst og fremst hefur áhrif á nánasta umhverfi og ekki verður séð að nauðsynlegt sé að miðstýra með leyfisveitingum ríkisstofnunar. Leit og rannsóknir sem undanfari nýtingar er til muna einfaldari og kostnaðarminni en hvað snertir nýtingu t.d. jarðhita. Engin rök er að finna í fyrirliggjandi frumvarpi um nauðsyn þess að koma á sama kerfi leyfisveitinga vegna malarnáms og töku annarra jarðefna til mannvirkjagerðar og talið er nauðsynlegt gagnvart virkjun vatnsfalla, jarðhita o.s.frv. Allt önnur sjónarmið gilda um nýtingu þessara gæða sem viðurkennt hefur verið í framkvæmd til þessa. Augljóst er hversu óhentugt það getur orðið fyrir landeigendur, smærri byggðalög og verktakafyrirtæki ef sækja þarf um rannsóknar og nýtingarleyfi fyrir öllu malarnámi í þágu mannvirkjagerðar öðru en til heimilis og búsparfa. Bætist það við það leyfisveitingakerfi sem nú þegar er til og er ærið fyrir. Er hér stefnt að óþarfa höftum á eignarréttindi og settar óþarfa hömlur á alla mannvirkjagerð.

Efnistaka er háð framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar samkvæmt 27. gr. skipulags- og byggingalaga nr. 73/1997 og 2. mgr. 47. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar. Samkvæmt skipulagslögum fara sveitarfélögin með skipulagsmál í héraði sem felur í sér gerð áætlana um landnotkun og að gera grein fyrir áhrifum hennar á náttúruauðlindir. Við gerð aðalskipulags ber að gera grein fyrir efnistöku. Þegar um meiriháttar efnistöku er að ræða er skylt að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum efnistökkunnar þar sem fjallað er um alla þætti sem snerta áhrif viðkomandi efnistöku á samfélag og náttúru, þ.m.t. nýtingu náttúruauðlinda. Vegna tengsla sem talin hafa verið milli nýtingar jarðefna og umhverfismála hafa umhverfisyfirvöld, s.s. Umhverfisstofnun og veiðimálastjóri haft eftirlit með efnistöku.

Ennfremur skal Náttúrufræðistofnun, skv. 4. gr. laga nr. 60/1992, skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námusvæða eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi. Ef ætlunin var að gera breytingu þar á með frumvarpinu hefði verið skynsamlegt að huga að samspili stofnana og koma í veg fyrir tvíverknað og skýra hlutverk hverrar stofnunar fyrir sig gagnvart eftirliti með nýtingu jarðefna og söfnun upplýsinga þar um.

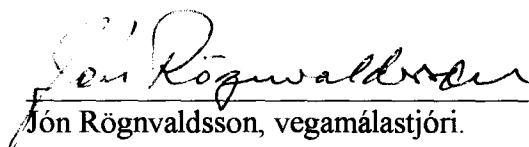
Til marks um að við samningu frumvarpsins hafi ekki verið horft til þess að breyta reglum um rannsóknir og nýtingu jarðefna má benda á að skv. ákvæði til bráðabirgða II í frumvarpinu er lagt til að nefnd verði skipuð til að gera tillögu um framtíðarstefnumótun við framkvæmd laganna. Aðeins er gert ráð fyrir fulltrúum frá Samorku en ekki fulltrúum hagsmunaaðila á sviði steinefnaíðnaðar eða mannvirkjagerðar. Verði frumvarpið samþykkt með takmörkunum á heimild til nýtingar jarðefna er eðlilegt að fulltrúar hagsmunaaðila á því sviði fái aðkomu að nefndinni og væri eðlilegt að Vegagerðin ætti þar fulltrúa vegna þeirra miklu hagsmuna sem í húfi eru.

Lokaorð:

Greiður og öruggur aðgangur að jarðefni er forsenda þess að Vegagerðin geti sinnt hlutverki sínu og tryggt uppbyggingu nútíma vegakerfis í samræmi við þarfir landsmanna. Þess vegna eru í vegalögum ákvæði sem heimila Vegagerðinni leit að jarðefnum hvar sem er og skylda landeigendur til að láta af hendi jarðefni til vegagerðar þegar þörf krefur. Ákvæði frumvarps þessa haggja ekki við þessum ákvæðum vegalaga en gera það að verkum, að auk framkvæmdaleyfis, eftir atvikum mats á umhverfisáhrifum og leyfa annarra aðila, s.s. veiðimálastjóra, Fornleifaverndar að ógleymdum landeigendum gæti komið til þess að sækja þyrfti um rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir öllum efnistöðum sem nýta á til vegagerðar. Lagaleg álitafni gætu komið upp varðandi heimild Vegagerðarinnar ef landeigandi eða þriðji aðili, t.d. verktaki, hefði tryggt sér nýtingarleyfi og samningar við hann um kaup á efni tækjust ekki. Ljóst er að þetta mun auka kostnað við vegagerð og jafnvel valda óvissu um framgang einstakra verkefna í vegagerð. Verði þrátt fyrir allt talið nauðsynlegt að binda rannsóknir og nýtingu jarðefna til mannvirkjagerðar leyfum Orkustofnunar er því a.m.k. nauðsynlegt að sérstök undanþága verði gerð hvað varðar efnistöku Vegagerðarinnar og annarra opinberra aðila, sem starfa samkvæmt lögum að verkefnum í almannapágu og samkvæmt opinberri stefnu og áætlunum. Verður ekki séð að nauðsynlegt sé að koma á miðstýringu á nýtingu jarðefna til mannvirkjagerðar sem samþykkt er af stjórnvöldum og skipulagsyfirkvöldum á hverjum stað. A.m.k. verður að tryggja að unnt verði að koma fram vegaframkvæmdum í almannapágu hvað sem líður nýtingarleyfum sem úthlutað hefur verið hverju sinni.

Með hliðsjón af mikilvægi málsins fyrir Vegagerðina er þess farið á leit að Vegagerðin fái tækifæri til að skýra sjónarmið sín munnlega fyrir nefndinni telji hún nauðsynlegt vegna umfjöllunar um ofangreinda breytingatillögu.

Virðingarfyllst,


Jón Rögnvaldsson, vegamálastjóri.