

Alþingi  
Erindi nr. Þ 131/764  
komudagur 1.2.2005



Alþingi - Iðnaðarnefnd  
Sigrún Brynja Einarsdóttir

Reykjavík, 27. janúar 2005  
Tilvísun: ISOR2005010018  
Bréfalykill: 0.2; ; reglur

Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

### Efni: Umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, mál 374, þsk 459

Íslenskar orkurannsóknir hafa fengið til umsagnar umrætt lagafrumvarp. Það er álit stofnunarinnar að ný og endurbætt auðlindalög séu nauðsynleg og margt í lagafrumvarpinu er til bóta frá gildandi lögum. Íslenskar orkurannsóknir hafa einkum skoðað frumvarpið með tilliti til rannsókna og nýtingar á jarðhita. Sérstaklega hefur verið skoðað hvort í ákvæðum þess felist einhver þau atriði sem torveldað gætu framkvæmd leitar, rannsókna og nýtingar. Niðurstaða þeirrar skoðunar er sú að í hinu nýja frumvarpi séu atriði sem reynst geti mjög erfið í framkvæmd og torveldað framþróun við nýtingu jarðhitaauðlindarinnar. Virðist svo sem frumvarpið byggji á takmörkuðum skilningi á eðli jarðhita og jarðhitarannsókna. Þá eru einnig dæmi um mótsagnir sem leitt geta til vandræða. Hins vegar er auðvelt að bæta úr þessum ágöllum á einfaldan hátt.

Þegar sett eru lög um jarðhita þá verður að hafa í huga að hvert jarðhitasvæði nær í flestum tilvikum yfir margar landareignir. Ennfremur er það svo að nýting hefst yfirleitt alltaf löngu áður en vitað er yfir hvaða landareignir tiltekið jarðhitasvæði nær. Það er sem sé ekki ljóst fyrirfram yfir hve stórt svæði þær ná og nær ógjörningur er komast að því fyrirfram nema með miklum tilkostnaði. Það kemur fyrst í ljós við nýtingu, og oft ekki fyrr en eftir margra ára nýtingu.

Megingallar frumvarpsins eru að mati ÍSOR:

- Krafan um umsögn fasteignareiganda er óraunhæf:** Í 6. grein er gert ráð fyrir að leita þurfi umsagnar viðkomandi fasteignareiganda áður en leitarleyfi er veitt. Slík ákvæði er ekki að finna í núgildandi lögum. Leitarleyfi þurfa oftast að ná yfir stór svæði og þar geta verið tugir fasteignareignanda. Í því felst mikil og tímafrek vinna að leita þá alla uppi, ekki síst á lághitasvæðum nærri byggð svo ekki sé talað um þar sem búið er að búta lönd niður í sumarbústaðabyggðir. **Þetta ákvæði mun því tefja framgang jarðhitaleitar óhófliga** og auka skriffinsku og kostnað. Til að komast hjá þessu er heppilegra að auglýsa fyrirhugaða leyfisveitingu opinberlega með fresti til að gera athugasemdir fyrir þá sem telja sig hafa hagsmuna að gæta. Í stað setningarinnar "Ávallt skal leita umsagnar viðkomandi fasteignareiganda áður en leyfi er veitt" komi t.d. "**Fyrirhuguð leyfisveiting skal auglýst opinberlega og þeim sem telja sig hafa hagsmuna að gæta**

*skal gefinn hóflegur frestur til athugasemda ."*

2. **Forgangsréttarákvæði eiganda nær ómögulegt í framkvæmd:** Í 8. grein segir: "*Eigandi auðlindar á forgangsrétt að rannsóknarleyfi að auðlind sinni* " **Petta er illa framkvæmanlegt í þeim mörgu tilvikum þar sem margir eða tugir eigenda eru að sömu auðlind.** Hvernig á að framkvæma þetta ef margir smáir eigendur vilja rannsóknaleyfi hver að sínum skika? Rannsóknirnar þurfa að jafnaði að ná yfir alla auðlindina eða stóra hluta hennar og talsvert svæði í kring um hana? Með slíkum forgangsrétti gæti auðveldlega komið upp sú staða að ógerlegt væri að rannsaka auðlindina sem heild og þar með er lagður steinn í veg nýtingar hennar. **ÍSOR leggur til að forgangsréttarákvæði landeiganda til rannsóknaleyfis verði felld niður enda er slíkur forgangsréttur er ekki fyrir hendi í núgildandi lögum.**
3. **Þversögn: Tveir óskyldir aðilar með forgangsrétt að sömu auðlind:** Í 5. grein stendur: "*Rannsóknarleyfi veitir leyfishafa forgangsrétt til nýtingarleyfis í allt að tvö ár að loknum gildistíma þess og tryggir að öðrum aðila verði ekki veitt rannsóknarleyfi á þeim tíma* ". Í 11. grein er ofangreint ákvæði um forgang eiganda auðlindar að rannsóknarleyfi og í 12 grein stendur: "*Eigandi auðlindar hefur ekki forgang að nýtingarleyfi vegna auðlindar sinnar nema hann hafi áður öðlast forgangsrétt með rannsóknarleyfi*". Varla er unnt að túlka þetta á annan hátt en að eigandi auðlindar (nú oftast landeigandi) hafi fortakalausán forgangsrétt til rannsóknaleyfis og þar með til nýtingarleyfis. Samt sem áður segir í 25.grein: "*Sveitarfélag skal hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna jarðhita innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa hitaveitu sem sveitarfélagið rekur í viðkomandi sveitarfélagi* " Ekki verður annað séð af þessu en hér sé um hreina þversögn að ræða; að lagafrumvarpið veiti þarna tveimur óskyldum aðilum forgangsrétt til nýtingar sömu auðlindar. **Petta er auðleyst með því að fella niður forgangsréttarákvæði eiganda auðlindar að rannsóknarleyfi.**
4. **Endurgreiðsla rannsóknarkostnaðar:** Megininntak 18. greinar er mjög mikilvægt og þarft. Þó þarf að huga betur að því hvað á að endurgreiða. Ekki er sanngjarn að krefjast þess að greiða þurfi fyrir allar rannsóknir vegna undangenginnar leitar heldur einungis vegna þeirra sem nýtast þeim sem fær nýtingarleyfið. Rannsóknir geta náð yfir langan tíma, oft áratugi og þær úreldast margar hverjar. Til dæmis eru margar þær rannsóknir sem unnar voru fyrir meira en 15 árum gagnslitlar þeim sem ætlar að rannsaka eða nýta núna; aðferðir hafa breyst og kostnaður við að afla sambærilegra eða betri upplýsinga hefur lækkað. Borholur geta verið laskaðar eða gagnslitlar þótt þær hafi verið dýrar á sínum tíma. Stundum hafa verið gerðar rannsóknir sem eru óþarfar. Því verður að finna heppilegra orðalag við lagagreinina en að heimila innheimtu á sannanlegum kostnaði; taka verður tillit til hvers virði þær eru á hverjum tíma og þá dugar ekki að nefna markaðsvirði. Markaðsvirði vísar væntanlega til þess hve mikið myndi kosta að gera sömu rannsókn á þeim tíma sem matið fer fram en tekur ekki á því að rannsóknin sjálf geti verið gagnslaus. Verðmæti eldri rannsókna verður að gera samkvæmt mati þegar málið er gert upp og það er örugglega annað en sannanlega áfallinn kostnaður við rannsóknir. Því er hér lagt til að orðalagið verði þannig: "*Hafi eigandi auðlindar sjálfur látið rannsaka auðlind sína eða heimilað það öðrum en ekki verið veitt leyfi til nýtingar á viðkomandi auðlind getur eigandi auðlindar eða sá sem kostaði rannsóknirnar krafði nýtingarleyfishafa um sannanlegan kostnað vegna rannsókna, eða markaðsvirði sé það fyrir hendi, þeirra rannsókna sem gagnast nýtingarleyfishafa gegn afhendingu á niðurstöðum rannsókna. Rísi ágreiningur um greiðsluna skal skorið úr því með mati dómkvaddra matsmanna. Nú fær annar en rannsóknarleyfishafi leyfi til að nýta*

viðkomandi auðlind og getur þá sá sem kostaði rannsóknir krafð nýtingarleyfishafa um sannanlegan kostnað vegna rannsókna, eða markaðsvirði sé það fyrir hendi, þeirra rannsókna sem gagnast nýtingarleyfishafa gegn afhendingu á niðurstöðum rannsóknanna. Rísi ágreiningur um greiðsluna skal skorið úr því með mati dómkvaddra matsmanna. Einnig ber nýtingarleyfishafa að endurgreiða Orkustofnun sannanlegan kostnað ríkisins vegna þeirra rannsókna á auðlindinni, eða markaðsvirði þeirra sé það fyrir hendi, sem nýtast nýtingarleyfishafa gegn afhendingu á niðurstöðum rannsóknanna. Rísi ágreiningur um greiðslu nýtingarleyfishafa fyrir rannsóknir ofangreindra aðila skal skorið úr því með mati dómkvaddra matsmanna."

5. **Samningur um hlutfallslegan rétt:** Í 34. grein segir: "Þegar ein og sama auðlind nær til tveggja eða fleiri landareigna er auðlindin sameign fasteignareigenda. Áður en nýting hefst úr slíkri auðlind skulu eigendur gera með sér samninga um hlutfallslegan rétt hvers og eins til nýtingar á auðlindinni ." Þessi grein gengur ekki upp m.t.t. jarðhita. Almennt má gera ráð fyrir að jarðhitasvæði nái til mjög margra landareigna, jafnvel fleiri tuga. Í mjög mörgum ef ekki öllum tilvikum er **útilokað að finna út fyrirfram til hvaða landareigna tiltekin jarðhitaauðlind nær.** Áhrifa vinnslu gætir oft marga kílómetra jafnvel tug kílómetra og þau geta verið áratugi að koma fram. Þess vegna er útilokað að semja fyrirfram um hlutfallslegan rétt til nýtingar á auðlindinni, það verður einfaldlega að koma í ljós með tíð og tíma til hvaða landareigna auðlindin nær. Þannig hafa málin verið undanfarna áratugi og ekki leitt til umtalverðra vandræða. Svona ákvæði getur orðið illyfyrstíganleg hindrun fyrir nýtingu jarðvarma og uppspretta endalausra deilna og dómsmála. **Því mælir ÍSOR eindregið með því að setningin "Áður en nýting hefst úr slíkri auðlind skulu eigendur gera með sér samninga um hlutfallslegan rétt hvers og eins til nýtingar á auðlindinni" verði fellt brott.**
6. **Eignarhald á jarðolíu og jarðgasi:** Ekki verður annað séð en að með þessum lögum fylgi hverri landareign eignarréttur að hugsanlegum olíu- eða gaslindum í jörðu. Samkvæmt lögum nr 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolefnis eru slíkar auðlindir á landgrunni og í efnahagslögsögu Íslands eign íslenska ríkisins. Þótt ekki sé búist við að slíkar auðlindir finnist víða í jörðu á Íslandi má velta því fyrir sér hvort ekki sé eðlilegt að ríkið hafi líka eignarrétt á kolvetnum í jörðu á landi. Erlendis er það gjarnan svo að kolvetni og málmar í jörðu eru eign viðkomandi ríkis. Eigum við að hafa það öðruvísi?

**Ofangreind sex atriði eru þær meginathugasemdir sem ÍSOR gerir við lagafrumvarpið og telur höfuðnaðsyn á að verði lagfærð. Þessu til viðbótar eru nokkur önnur smærri atriði sem ÍSOR bendir á að skoða þurfi betur. Listi um þau atriði eru fylgiskjal með þessu bréfi.**

Virðingarfyllst

  
Olafur G. Flóvenz  
forstjóri

Viðtakandi:  
*Alþingi - Iðnaðarnefnd*  
*Sigrún Brynja Einarsdóttir*

27. janúar 2005  
Tilvísun: *ISOR2005010018*  
Bréfalykill: *0.2; ; reglur*

Sendandi:  
*Ólafur G. Flóvenz*

**Efni: Viðauki við umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, mál 374, þsk. 459**

Auk þeirra sex meginatriða sem ÍSOR bendir á að nauðsyn sé á að lagfæra í lagafrumvarpinu fara hér á eftir nokkrar athugasemdir sem rétt er að skoða við setningu laganna:

**3. grein:** Mælt er með að bætt verði við skilgreiningu á hugtökunum "sjálfbær nýting" og "vermi". Þá er rétt að vekja athygli á því að grunnar hitastigulsboranir eru ein megin leitaradferðin á lághitasvæðum og því eðlilegt að taka af öll tvímæli um að slíkar boranir rúmist innan leitarleyfis. Það mætti gera þannig: "*10. Leit að auðlind: Yfirlitskönnun á svæði með aðferðum jarðvísinda og skyldra fræða, þar með taldar hitastigulsboranir, gerð yfirlitskorta og skýrslna sem lýsa umfangi auðlindar og legu, magni og helstu aðstæðum*".

**9. grein:** Hafi landeigandi nýtt forgagnsrétt sinn til rannsókna útilokar það Orkustofnun frá rannsóknum. Þetta er óheppilegt en leysist ef forgagnsréttarákvæði eiganda auðlindar er fellt út.

**11. grein:** Getur OS á grundvelli þessarar greinar neitað landeiganda um rannsóknaleyfi á grundvelli þess að áætlun hans sé lakari en annarra? Líklega ekki og þar með getur forgagnsréttur landeiganda stöðvað málið. Ekki verður séð að nauðsyn beri til að skylda OS til þess að leita umsagnar NÍ og UST áður en rannsóknarleyfi er gefið út. OS getur að sjálfsögðu leitað til utanaðkomandi aðili eftir eðli máls og það geta verið ýmsir aðrir aðilar en nefndar tvær stofnanir. Hins vegar er rétt að rannsóknarleyfishöfum sé gert ljóst að þeir verði að fá öll leyfi frá þess bærum aðilum ef rannsóknirnar krefjast rasks á landi af einhverju tagi. Það að krefjast umsagnar tiltekinna aðila er hins vegar óþarfa skrifinnnska og kostnaður. Svo má spyrja sig hvernig eigi. að fara með neikvæða umsögn frá UST eða NÍ? Eðlilegast að OS veiti leyfi til rannsókna þar sem þurfa þykir en að sjálfsögðu verða þeir sem fá leyfið að uppfylla allar skyldur samkvæmt öðrum lögum t.d lögum um umhverfismat o.þ.h.

**13. grein:** ÍSOR sér engin rök fyrir lengri leyfisveitingu fyrir vatnsorku en jarðhita. Þetta gæti orðið tæknileg hindrun á vegi jarðhitavirkjana.

**14. grein:** Hér vantar skilgreiningu á því hvað meint er með sjálfbærni. Alltaf til vandræða að nota illa skilgreind hugtök.

**15. grein:** Ekki er eðlilegt að umfang fyrirhugaðra framkvæmda sé skilgreint fyrirfram þegar um rannsóknarleyfi er að ræða. Í tilviki jarðhita munu rannsóknarniðurstöður ráða því hvert umfang framkvæmdanna gæti orðið og því illgerlegt að skilgreina það áður en rannsóknir eru búnar eða vel á veg komnar. Þetta er hins vegar nauðsynlegt þegar um nýtingarleyfi er að ræða. Lagagreinin ætti fremur að hljóða þannig: *"Í umsóknum um rannsóknar- og nýtingarleyfi skal koma skýrt fram hver tilgangur sé með öflun leyfis. Þegar sótt er um nýtingarleyfi skal einnig skila ítarlegum upplýsingum um staðsetningu, umfang, eðli og tímasetningu fyrirhugaðra framkvæmda umsækjanda eftir ákvörðun Orkustofnunar "*.

**17. grein:** Hér er aftur vandamál vegna forgangsréttar landeiganda. Tugir eigenda geta verið að einu rannsóknasvæði þannig að einn getur stoppað málið. Þetta er ávísun á vandræði en leysist ef forgangsréttarákvæði eiganda er fellt brott.

**21. grein:** Kanna þarf hvort þetta veitir leyfi til að skemma merkar jarðfræðiminjar s.s. eldgíga. Dæmi eru um skelfileg skemmdarverk á slíkum minjum vegna efnistöku, benda má á Rauðhólana, Eldborg við Trölladyngju og gíga Kristnitökuhrauns. E.t.v. er rík ástæða til að bæta við lagagreinina setningu í þessum dúr til að forðast misskilning: *"Um slíka hagnýtingu fer eftir ákvæðum laga um náttúrurvernd og umhverfismat"*

**22. grein:** Skilgreiningu á vermi vantar.

**30. grein:** Eðlilegt að orða greinina þannig að Orkustofnun sjái um varðveislu og viðhald gagnagrunns fremur en að stofnunin geri það sjálf. Geinin gæti orðast þannig: *"Orkustofnun sér um að gögn um jarðrænar auðlindir séu varðveittar í gagnagrunni. Þar verða gögn sem hún hefur aflað eða látið afla með leitum, rannsóknum og eftirliti, auk skilaskyldra gagna frá leyfishöfum. "*

**Ákvæði til bráðabirgða, grein I:** Þeir sem nýta jarðrænar auðlindir í dag eiga að sækja um nýtingarleyfi fyrir 1. júní 2007 og útgáfu OS á að ljúka 1. júní 2008. Það eru líklega mörg hundruð aðilar sem þurfa slíkt nýtingarleyfi. Þannig má reikna með að OS þurfi að gefa út 1-3 nýtingarleyfi á dag allt árið og talsvert umstang getur verið í kringum hvert og eitt leyfi. Hafa menn hugsað fyrir því hvernig það á að ganga fyrir sig, hvort þetta sé raunhæft og hvað það kostar?