

Alþingi  
Erindi nr. P 131/773  
komudagur 2.2.2005

UST

Umhverfisstofnun

Nefndasvið Alþingis  
iðnaðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

31. janúar 2005  
Skjalanúmer: 54.0  
Tilvísun: UST20041200090/KG

### **Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál**

Vísað er til erindis iðnaðarnefndar, dags. 13. desember sl., þar sem óskað var umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Í frumvarpinu er að mati Umhverfisstofnunar lögð áhersla á afmarkaða þætti nýtingar án tillits til umhverfisverndar. Umhverfisstofnun telur þetta vera galla og andstætt þeim sjónarmiðum að vega beri saman nýtingu og verndun. Stofnunin hvetur til þess að frumvarpið verði unnið nánar þar sem tekið verður fullt tillit til gildandi viðhorfa varðandi umhverfisvernd.

Umhverfisstofnun bendir á að í markmiðs- og gildissviðsgreinum frumvarpsins skortir tengingu við umhverfissjónarmið. Stofnunin bendir og á að í frumvarpinu virðist ekki vera tekið tillit til ákvæða í núgildandi lögum t.d. um náttúruvernd, skipulags- og byggingamál eða mat á umhverfisáhrifum.

Í frumvarpinu er lögð til ákveðin formbreyting á eignarrétti á vatni og er það auk þess talið til jarðrænna auðlinda. Umhverfisstofnun bendir á að verið er að vinna að heildstæðari löggjöf um vernd og nýtingu vatnsauðlindarinnar þar sem m.a. tekið er tillit til rammatilskipunar EB um vatn (2000/60/EB) þar sem því er lýst yfir, sem grundvallaratriði, að vatn sem slíkt sé ekki viðskiptaleg eining heldur sameiginleg arfleið sem beri að varðveita, vernda og umgangast í samræmi við það (1. tl. formála tilskipunarinnar). Stofnunin telur óheppilegt að fjalla um skilgreiningu á eignarrétti, nýtingarrétti og almennarétti yfir vatni í þessu frumvarpi meðan ekki liggur fyrir hvernig fyrrgreind tilskipun verður innleidd og leggur til að skilgreiningin takið mið af þeirri vinnu.

Víða um land hefur verið safnað miklum gögnum um náttúrufar í tengslum við leit og rannsóknir á jarðrænum auðlindum. Umhverfisstofnun bendir á að slík gögn eru sérlega mikilvæg við skipulagsgerð, mat á umhverfisáhrifum, sem og verndun og nýtingu náttúruauðlinda. Stór hluti þessara upplýsinga hefur verið aflað fyrir almannafé og telur stofnunin áriðandi að þær séu sem aðgengilegastar fyrir alla. Meðal annars þess vegna er nauðsynlegt að lög um náttúruvernd og umhverfis- og skipulagsmál vinni saman með lögum um nýtingu náttúruauðlinda.

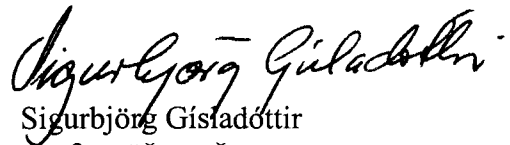
Í meðfylgjandi greinargerð eru helstu athugasemdir Umhverfisstofnunar um tilgreint frumvarp. Stofnunin er að sjálfsögðu reiðubúin að senda fulltrúa á fund nefndarinnar til nánari útlístar á athugasemdum stofnunarinnar og um leiðir til að bæta frumvarpið.

Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu umsagnarinnar.

Virðingarfyllst,



Davíð Egilson  
forstjóri



Sigurbjörg Gísladóttir  
forstöðumaður

# Greinargerð

## Athugasemdir við frumvarp til laga um jarðrænar auðlindir

### Inngangur

Það kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að tilgangur með því sé í stórum dráttum fimmþættur:

1. Setja niður með skýrari þætti lagafyrirmæli um stjóruun auðlinda landsins, þ.m.t. að skera ótvírætt úr um það með lögum hvernig eignarhaldi á auðlindum í jörðu sé háttað.
2. Útvíkka skilgreiningu á auðlindum í jörðu (nú jarðræn auðlind) svo hún nái til orkunýtingarréttis vatnsfalla.
3. Einfalda leit að jarðrænum auðlindum.
4. Flytja stjórnýslu frá iðnaðarráðuneyti til Orkustofnunar.
5. Hvernig skuli leysa úr álitaeftum og veita forgang á því sviði þegar fleiri aðilar sækja um leyfi til nýtingar á sömu auðlind.

Við yfirferð á frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum vekur óneitanlega athygli að andlag frumvarpsins er miðað við afmarkaða þætti nýtingar og að því er virðist án tillits til sjálfbærrar þróunar, virðingar fyrir auðlindum eða menningarlegri og náttúrufarslegri arfleið lands og þjóðar.

Umhverfisstofnun telur að í frumvarpinu sé falin ákveðin útlökun á aðkomu umhverfisyfirvalda úr frumvarpinu frá því sem er í núgildandi lögum, útvíkkun á hlutverki Orkustofnunar inn á þegar skilgreind verksvið annarra stofnana skv. lögum, útvíkkun á eignarétti og að við vinnslu einstakra greina frumvarpsins sé ekki tekið tillit til ákvæða annarra laga, s.s. laga um náttúruvernd, skipulags- og byggingarlaga, laga um mat á umhverfisáhrifum, laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur auk rammatilskipunar EB um vatn. Þau sjónarmið kunna að hafa verið uppi við samningu frumvarpsins að ekki sé nauðsyn á að nefna önnur lög þar sem þau gildi áfram þrátt fyrir þessi lög. Umhverfisstofnun bendir hins vegar á að með þeirri framsetningu sem er í frumvarpinu er veruleg hættu á ágreiningi við túlkun, og því mikilvægt að taka af allan vafa. Til að mynda bendir stofnunin á að þrátt fyrir víkjandi ákvæði í 1. grein laganna, er sambærilegt víkjandi ákvæði að finna í 6. gr. náttúruverndarlaga.

Umhverfisstofnun hvetur til þess að frumvarpið verði unnið nánar svo unnt verði að leggja fram heildstæða löggjöf um nýtingu auðlinda sem byggji á nútímaviðhorfum við stjórnun og nýtingu og þar sem hlutverk allra aðila sem koma þar að sé skilgreint og viðurkennt.

### Athugasemdir við einstakar greinar

Í textanum hér á eftir eru tilgreindar helstu athugasemdir Umhverfisstofnunar við einstakar greinar fyrirliðgjandi frumvarps.

1. gr. Umhverfisstofnun bendir á vekur athygli á að iðnaðarráðherra sagði í framsöguræðu með frumvarpinu að með því sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða við stjórn og nýtingu náttúruauðlinda, og sama viðmiðun er í greinargerð með frumvarpinu. Umhverfisstofnun hefur einmitt lagt áherslu á

að við nýtingu allra náttúruauðlinda verði viðmið sjálfbærrar nýtingar höfð í heiðri. Stofnunin bendir hins vegar á að markmiðsgrein frumvarpsins er ekki í samræmi við framangreind ummæli ráðherra, eða greinargerð.

Umhverfisstofnun leggur til að greininni verði breytt í samræmi við það sem segir í greinargerð með frumvarpinu:

„Markmið laga þessara er skynsamleg stjórn og hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá samfélagslegu sjónarmiði, að teknu tilliti til **umhverfissjónarmiða og réttmætra hagsmuna** fasteignareigenda“.

2. gr. Umhverfisstofnun bendir á að í frumvarpinu er gerð grundvallarbreyting á gildissviðsákvæði þar sem í núgildandi lögum er beinlinis vísað til náttúruverndarlaga, skipulags- og byggingarlaga og annarra laga er varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða. Umhverfisstofnun bendir á að í lögum um náttúruvernd (í 47. gr.) er tilvísun til laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu varðandi efnistöku, og telur að til samræmis og skýringar verði haldið sambærilegu ákvæði í þessu frumvarpi þannig að skýr verði staða hinna mismunandi laga. Þessi framsetning er í samræmi við það sem kemur síðar fram í frumvarpinu þegar kemur að samspili þess við raforkulög, sbr. t.d. 24. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun bendir á að viss ákvæði í frumvarpinu ganga gegn a.m.k. sumum framangreindum af lögum, eða að leita þurfi leyfa fleiri aðila, sjá t.d. 5., 22., 23., 24., 27. og 30. gr. Með tilvísan til viðkomandi laga í gildissviðsgrein frumvarpsins telur Umhverfisstofnun að framkvæmd laganna verði markvissari.

Umhverfisstofnun leggur áherslu á að bætt verði við 2. gr. ákvæði sambærilegu og er í 3. mgr. 1. gr. núgildandi laga, eða sem hér segir:

„**Við rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða.**“

3. gr. 9. tl. Umhverfisstofnun bendir á að skilgreining á hugtakinu jarðræn auðlind er sérlega víðtæk. Breytingin frá því sem er í núgildandi lögum (auðlindir í jörðu) lýtur að því að vatni er bætt við. Þegar 4. gr. frumvarpsins er skoðuð kemur í ljós að með þessu nær eignarréttur landeigenda til alls vatns, frosnu, fljótandi eða í loftkenndu formi. Eignarhald á jökklum, fönnum, snjó, stöðuvötnum og árvatni, jafnvel þoku. Vísað er einnig til umfjöllunar um 4. gr. Umhverfisstofnun leggur til að vatn verði ekki talið til jarðrænna auðlinda áður en lokið er heildstæðri löggjöf um vatn, verndun, nýtingu, eignarrétt og nýtingarrétt.
10. tl. Umhverfisstofnun telur að skilgreiningin á „leit“ sé of viðamikil og megi túlka hana sem alla kortlagningu eða vísindalega úttekt (rannsóknir) á landi. Sjá nánar í umsögn um 5. gr.
13. tl. Við skilgreiningu á nýtingu auðlinda virðist að mati Umhverfisstofnunar einungis vera litið á nýtingu auðlindar sem vinnslu efnis eða orku úr auðlind. Umhverfisstofnun bendir á að til er margskonar önnur nýting auðlinda en það sem framan greinir. Sem dæmi má nefna nýtingu vatns til drykkjar, brynningar, áveitu, umferðar og verndar. Vatn er einnig miðill þar sem lífverur búa og/eða eiga afkomu sína undir. Stjórnun á nýtingu þessarar auðlindar snýr einnig að því

að tryggja þá hagsmuni sem eru í húfi. Í frumvarpinu er ekki tekið tillit til þessarar sérstöðu vatns. Umhverfisstofnun telur að frumvarpið eigi að endurspeglar að öll nýting vatns sé jafnrétt há og það fari eftir eðli máls hvernig það er nýtt hverju sinni, byggt á viðurkenndum viðmiðunum, t.d. um sjálfbæra nýtingu og umhverfisvernd og skilgreiningum í alþjóðlegum samningum.

4. gr. Umhverfisstofnun vísar til umfjöllunar um 9. og 13. tl. 3. gr. Stofnunin telur að athuga verði sérstaklega vel þá formbreytingu á rétti landeigenda sem lögð er hér til. Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp til vatnalaga þar sem sambærileg viðmiðun er höfð á eignarrétti landeigenda á vatni, frosnu, fljótandi eða í loftkenndu formi. Umhverfisstofnun telur nauðsynlega mikla og víðtæka umræðu á því hvaða stefnu beri að taka varðandi rétt landeigenda, almennings og þjóðhagslegra hagsmuna af hinni margvíslegu nýtingu vatns. Einnig telur stofnunin hugsanlega hættu á að landeigendur takmarki aðgang að vatni þannig að lögbundin almenn not s.s. til drykkjar, brynningar á skepnum og umferðar á vötnum sjálfum eða meðfram vatnsbakka eða á ströndum verði í hættu ef þessi breyting á sér stað. Hér eru margvísleg sjónarmið uppi og umræður þar um eiga frekar heima í umfjöllun um vatnalögin heldur en um það frumvarp sem hér er til umfjöllunar.

Umhverfisstofnun telur að frumvarpið gangi gegn meginviðmiðun rammatilskipunar EB um vatn (2000/60/EB) þar sem því er lýst yfir, sem grundvallaratriði, að vatn sem slíkt sé ekki viðskiptaleg eining heldur sameiginleg arfleið sem beri að varðveita, vernda og umgangast í samræmi við það (1. tl. formála tilskipunarinnar).

5. gr. (1. mgr.) Umhverfisstofnun bendir á að erfitt er að aðgreina beina leit að auðlind annars vegar og fræðilega kortlagningu eða almenna útivinnu jarðfræðinga hins vegar. Með því að skylda alla þá sem stunda yfirborðskönnun, eða athugun, á landi með aðferðafræði jarðfræði og skyldra greina til að fá samþykki fasteignareiganda telur Umhverfisstofnun að með hliðsjón af 10. tl. 3. gr. sé hættu á að sett verði óhófleg takmörkun á umferðarrétti og almennarétti, svo og starfsemi vísindastofnana og fræðimanna.

Umhverfisstofnun bendir á að í 1. mgr. er bein tilvísun til laga um þjóðlendar „o.fl.“ Stofnunin telur tilvísunina óskýra ef ekki er vísað til annarra laga er taka beri tillit til við leit að auðlindum og leyfi þar að lútandi. Sjá umfjöllun um 2. gr.

2. mgr. Umhverfisstofnun telur að heimild Orkustofnunar í 2. mgr. 5. gr. sé útvíkkun á núverandi heimildum og vafamál hvort stofnuninni sé stætt að veita slíka heimild, hugsanlega þvert gegn vilja landeiganda, sveitarstjórnar og annarra hagsmunaaðila.

- IV. kafli. Ekki verður séð af greinum 7-11 að það sé öðrum en landeiganda og Orkustofnun heimilt að hafa frumkvæði að rannsóknum á jarðrænum auðlindum. Umhverfisstofnun bendir á að enn og aftur er andlagið í frumvarpinu að afmarka og útvíkka hlutverk og verkefni Orkustofnunar, oft á kostnað annarra stofnana.
11. gr. 5. mgr. Umhverfisstofnun bendir á að verksvið Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar ná einnig yfir hafið og hafsbotninn. Til að fyrirbyggja misskilning leggur stofnunin því til að bætt verði inn orðinu „einnig“ í 2. ml. 5. mgr. þannig að hann standi sem svo:  
 „Í þeim tilfellum sem umsókn varðar rannsóknir auðlinda í netlögum sjávar skal **einnig** leita umsagnar sjávarútvegsráðuneytisins.“
14. gr. 2. mgr. Umhverfisstofnun bendir á að 2. mgr. er lýsandi um þá sýn sem virðist hafa ríkt við undirbúning frumvarpsins því samkvæmt greininni virðist sem nýting jarðrænna auðlinda feli einungis í sér orkuvinnslu og efnistöku. Stofnunin vísar til umfjöllunar um 13. tl. 3. gr. Ekki er í frumvarpinu horft til nýtingar á borð við neysluvatnstöku. Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingartillögu við 2. mgr.:  
 „Við veitingu nýtingarleyfis **skal horft til þess að nýting endurnýjanlegra auðlinda sé sjálfbær** og varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda. Jafnframt sé tekið tillit til nýtingar sem þegar er hafin eða sótt hefur verið um í næsta nágrenni.“  
 Umhverfisstofnun telur raunar að slík viðmiðun ætti ekki síður heima í almennri markmiðssetningu frumvarpsins.
3. mgr. Umhverfisstofnun telur víst að í 2. ml. sé villa þar sem eigi að standa „nýtingu“ í stað fyrir „rannsóknir“. Með tilvísan til umfjöllunar um 5. mgr. 11. gr. leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi breytingu á 2. ml. 3. mgr. 14. gr.:  
 „Í þeim tilfellum sem umsókn varðar **nýtingu** auðlinda í netlögum sjávar skal **einnig** leita umsagnar sjávarútvegsráðuneytisins.“
15. gr. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að í umsóknum um rannsóknar- og nýtingarleyfi verði gerð grein fyrir líklegum áhrifum á umhverfi, hvort framkvæmdin falli undir lög um mat á umhverfisáhrifum, sé í samræmi við skipulag, samþykktir sveitarfélags eða innan náttúruverndarsvæða skv. lögum um náttúruvernd.
- V. kafli. Umhverfisstofnun gerir athugasemd við þær víðtæku undantekningar sem tilgreindar eru í kaflanum og bendir á að þær ern í ósamræmi við lög um náttúruvernd og lög um mat á umhverfisáhrifum, auk þess sem þær eru á skjön við rammatilskipun Evrópubandalagsins um vatn, sbr. athugasemdir við einstakar greinar. Er lagt til að tölugildi í 22., 23. og 24. gr. verði samræmd ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Einnig telur stofnunin að vísa beri til viðkomandi laga í textanum í því skyni að skýra stöðu og heimildir land- og fasteignaeigenda.

Stofnunin bendir á að almenn tilvísun til „framkvæmda án leyfis“ í 22., 23. og 24. gr., er eingöngu til þess fallin að skapa misskilning og árekstra. Óheimilt er að ráðast í þessar framkvæmdir án framkvæmdaleyfis, í samræmi við staðfest skipulag, og eftir atvikum í samræmi við leyfi eða umsögn Umhverfisstofnunar.

21. gr. Umhverfisstofnun leggur til að orðalag greinarinnar verði aðlagað öðrum lögum er fjalla um efnistöku og bendir stofnunin m.a. á að upptalningin í greininni er úrelt. Ekki er t.d. þekkt notkun surtarbrands undanfarna áratugi. Umhverfisstofnun telur að nota ætti orðalag 3. mgr. 47. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd sbr.:
- „Þrátt fyrir ákvæði IV. kafla er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta verndar skv. 37. gr. laga um náttúruvernd.“**
22. gr. Umhverfisstofnun bendir á að undanþáguheimild í 22. gr. er of rúm. Samkvæmt upplýsingum í greinargerð með frumvarpinu samsvarar tilgreind nýting jarðhita 8 l/sek af 100°C heitu vatni sem myndi duga til upphitunar um 50 einbýlishúsa. Umhverfisstofnun telur ekki að hér geti verið um minni háttar nýtingu að ræða sem myndi leiða til „óþarfa skrifræðis“ svo vísað sé til ummæla í greinargerð. Stofnunin bendir og á að þetta ákvæði er í ósamræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum en þar telst varmavinnsla sem nemur 2.500 kW tilkynningaskyld. Það er því í hæsta máta óeðlilegt að heimila án leyfis notkun sem er langt yfir þeim mörkum.
23. gr. Samkvæmt 7. gr. rammtilskipunar um vatn (2000/60/EB) skal tilgreina alla nýtingu nytjavatns umfram 10 m<sup>3</sup>/sólárhring og vakta vatnsgæði vatnstöku yfir 100 m<sup>3</sup>/sólárhring. Hærri talan samsvarar tæpum 2 l/sek og er framlögð tillaga að heimild í frumvarpinu til vatnstöku upp á 10 l/sek án leyfis því ekki í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Út frá upplýsingum í greinargerð með frumvarpinu duga 10 l/sek sem nytjavatn fyrir um 85 manna byggðarkjarna. Vísað er og til umfjöllunar um 22. gr. en hún á einnig við hér.
24. gr. Umhverfisstofnun telur viðmiðunina 350 kW rafafis allt of háa. Vísar stofnunin til þess að skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum eru vatnsorkuver með 100kW uppsett rafafli eða meira tilkynningaskyld. Venjulegu heimili duga 15 kW skv. upplýsingum í greinargerð með frumvarpinu.

Umhverfisstofnun bendir á að í þessari grein er tilvísun til leyfa skv. raforkulögum og er slík tilvísun í samræmi við margítrekuð tilmæli stofnunarinnar að vísa beri til annarra laga þar sem tiltekin eru önnur leyfi vegna framkvæmda og aðgerða í náttúru Íslands, sbr. m.a. athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins.

30. gr. Umhverfisstofnun bendir á að skv. lögum er skilgreint hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands að skrá skipulega náttúru landsins. Stofnunin bendir og á að upplýsingar um náttúrufar landsins eru mjög mikilvægar fyrir alla ákvarðanatöku um nýtingu og vernd náttúruauðlinda. Mikið af þeim upplýsingum sem hér um ræðir er aflað fyrir almannafé og telur Umhverfisstofnun áriðandi að almenningur hafi opinn aðgang að þeim.

Ákvæði II til bráðabirgða: Umhverfisstofnun telur afar mikilvægt að Umhverfisstofnun eða umhverfissráðuneyti eigi sæti í starfshóp sem marka á framtíðarstefnu um nýtingu auðlinda enda ljóst að þessi sjónarmið rekast á. Er lagt til að úr þessu verði bætt.

Ákvæði III til bráðabirgða: Umhverfisstofnun telur óljóst hvað átt er við með samráði iðnaðar- og umhverfissráðuneyta. Telur stofnunin að ákvæðið yrði skýrara og markvissara ef 3. ml. yrði breytt sem hér segir:

„Leyfi skal veitt að höfðu samráði við umhverfissráðherra **og að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og Orkustofnunar.**

Náttúrufræðistofnun Íslands fer með eftirlit með rannsókn og nýtingu samkvæmt þessari grein.“