

Frumvarp til laga

um leit, rannsóknir og vinnsla kolvetnis.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

I. KAFLI

Gildissvið og skilgreiningar.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis og flutnings þess eftir leiðslukerfi í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Lögin taka einnig til hafstöðva nema annað sé ákvæðið í lögum eða reglum settum með stoð í lögum þessum.

2. gr.

Skilgreiningar.

Kolvetni merkir í lögum þessum jarðolía, jarðgas eða annars konar kolvetni sem er til staðar í jarðlögum undir hafsbotni frá náttúrunnar hendi og nýtanlegt er í loftkenndu eða fljótandi formi.

Hafstöð merkir í lögum þessum:

- Búnaður, svo sem pallar, leiðslukerfi og önnur mannvirki í efnahagslögsögu og landgrunni Íslands sem notuð eru í kolvetnisstarfsemi.
- Hvers konar flutningstæki sem nýtt eru til kolvetnisstarfsemi.

Leit merkir í lögum þessum könnun á almennum skilyrðum til myndunar og varðveislu kolvetnis, afmörkun svæða þar sem slík skilyrði eru hagstæð og leit að kolvetnisauðlindum með mælingum úr lofti, á láði eða hafsbotni eða með sýnatöku úr efstu jarðlögum hafsbotnsins, t.d. með grunnum borunum eða töku kjarna.

Rannsóknir merkja í lögum þessum:

- Leit að kolvetni.
- Mat á stærð, legu og vinnslueiginleikum kolvetnisgeymis með borun leitarholna og borholumælingum.

Vinnsla merkir í lögum þessum vinnsla kolvetnis úr kolvetnisgeymi, þ.m.t. borun vinnsluholna, dæling eða leiðsla kolvetnis til yfirborðs, niðurdæling kolvetnis og annarra efna, meðhöndlun og geymsla kolvetnis fyrir flutning, útskipun kolvetnis ásamt byggingu, uppsetningu, starfrækslu og lokun hafstöðvar ætlaðrar til slíkrar vinnslu.

II. KAFLI

Eignarréttur að kolvetni.

3. gr.

Íslenska ríkið er eigandi kolvetnis skv. 1. gr. Leit, rannsóknir og vinnsla kolvetnis er háð leyfi iðnaðarráðherra í samræmi við ákvæði laga þessara.

III. KAFLI

Leit.

4. gr.

Leyfi til leitar.

Iðnaðarráðherra veitir leyfi til leitar að kolvetni með rannsóknir og vinnslu að markmiði.

5. gr.

Umsókn.

Í umsóknum um leyfi til leitar að kolvetni skal koma skýrt fram hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt ítarlegum upplýsingum um fyrirhugaða starfsemi umsækjanda eftir nánari ákvörðun iðnaðarráðherra.

6. gr.

Tímalengd og skilyrði leyfis.

Leyfi til leitar að kolvetni skal veitt til þriggja ára í senn nema styttri leyfistími sé nefndur í leyfinu.

Leyfi til leitar að kolvetni veitir leyfishafa ekki rétt til borunar eftir kolvetni, vinnslu kolvetnis eða forgangsrétt til að fá slíkt leyfi síðar. Þó getur slíkt leyfi falið í sér heimild til borunar í þeim tilgangi að afla upplýsinga um almenn skilyrði til myndunar og varðveislu kolvetnis.

Iðnaðarráðherra setur reglur um skilyrði fyrir veitingu leyfis til leitar að kolvetni, m.a. ákvæði um greiðslu kostnaðar af mati á umsækjendum og veitingu leyfa, upplýsinga- og tilkynningarskyldu um framkvæmd og niðurstöður leitar, afhendingu gagna og þagnarskyldu.

IV. KAFLI

Rannsóknir og vinnsla.

7. gr.

Rannsókn- og vinnsluleyfi.

Iðnaðarráðherra veitir leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis á tilteknum svæðum sem felur í sér einkarétt leyfishafa til rannsókna og vinnslu. Einungis má veita slíkt leyfi aðilum sem að mati iðnaðarráðherra hafa nægilega sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að annast þessa starfsemi.

8. gr.

Auglýsing.

Að jafnaði skal auglýsa eftir umsækjendum áður en leyfi til rannsókna og vinnslu á kolvetni er veitt.

Auglýsing skal birt í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum Evrópubandalagsins. Í auglýsingunni skal tilgreina umsóknarfrest sem skal ekki vera skemmri en 90 dagar. Þá skal í auglýsingunni m.a. taka fram til hvaða svæðis leyfið tekur og skilyrði fyrir veitingu leyfisins að öðru leyti.

Við veitingu leyfis skal umsækjendum ekki mismunað og skal jafnræðis gætt. Leyfi skulu veitt á grundvelli hlutlægra viðmiðana sem gerðar hafa verið opinberar. Iðnaðarráðherra er heimilt að hafna öllum umsóknum um leyfi sem berast í kjölfar auglýsingar.

Iðnaðarráðherra er heimilt að veita leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis án auglýsingar. Áður en slíkt leyfi er veitt skal gefa leyfishöfum á aðlægum svæðum tækifæri til að sækja um rannsókn- og vinnsluleyfi á viðkomandi svæði. Tilkynna skal um ákvörðun þessa í Lög- birtingablaði og Stjórnartíðindum Evrópubandalagsins.

Iðnaðarráðherra er heimilt að krefjast greiðslu kostnaðar vegna mats á umsækjendum og veitingar leyfis skv. 7. gr.

9. gr.

Umsókn.

Í umsóknum um rannsókn- og vinnsluleyfi skal koma skýrt fram hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt ítarlegum upplýsingum um fyrirhugaða starfsemi umsækjanda eftir nánari ákvörðun iðnaðarráðherra.

10. gr.

Tímalengd og skilyrði leyfis.

Leyfi til rannsókna skal veitt til allt að 12 ára og er heimilt að framlengja það til allt að tveggja ára í senn. Hámarkstími leyfis til rannsókna skal þó ekki vera lengri en 16 ár.

Að uppfylltum þeim skilyrðum sem sett eru fyrir rannsóknum á leyfishafi forgangsrétt á framlengingu leyfisins til vinnslu kolvetnis í allt að 30 ár.

Leyfi til vinnslu skv. 2. mgr. skal a.m.k. taka til þess hluta svæðisins þar sem leyfishafi hyggst hefja vinnslu kolvetnis og hagkvæmur er til vinnslu að mati iðnaðarráðherra.

11. gr.

Efni rannsókna- og vinnsluleyfis.

Í rannsókn- og vinnsluleyfi skal m.a. tilgreina:

1. Að samþykktir leyfishafa, ef um félag er að ræða, séu viðurkenndar af ráðherra.
2. Starfsstöð leyfishafa.
3. Tímalengd leyfisins. Sérstaklega skal kveðið á um hvenær starfsemi skuli í síðasta lagi hefjast og hvenær henni skuli lokið.
4. Staðarmörk þess svæðis sem leyfið nær til.
5. Skyldur er hvíla á leyfishafa varðandi rannsóknir.
6. Skyldu leyfishafa til að leggja fram framkvæmda- og vinnsluáætlun.
7. Til hvaða kolvetnisauðlinda leyfið tekur, ákvæði um magn og vinnsluhraða kolvetnis.
8. Upplýsinga- og tilkynningarskyldu leyfishafa um rannsóknir og vinnslu, þ.m.t. skyldu til afhendingar á sýnum og gögnum og hvernig hún skuli innt af hendi.
9. Aðgang stjórnvalda að reikningum leyfishafa.
10. Þagnarskyldu leyfishafa að því er varðar upplýsingar skv. 8. og 9. tölul.
11. Öryggis- og umhverfisverndarráðstafanir.
12. Kaup váttrygginga vegna hugsanlegrar skaðabótaskyldu leyfishafa.
13. Greiðslu kostnaðar vegna mats á umsækjanda og veitingar leyfis.
14. Eftirlit og greiðslu kostnaðar af eftirliti.
15. Önnur gjöld, t.d. gjald í samræmi við stærð svæðisins sem leyfið nær til eða í samræmi við verðmæti þess kolvetnis sem unnið er.
16. Hvernig skuli ganga frá vinnslusvæði, mannvirkjum og búnaði að leyfistíma loknum.

12. gr.

Skyldur leyfishafa að loknum leyfistíma.

Iðnaðarráðherra er heimilt að kveða á um að skyldur samkvæmt rannsókn- og vinnsluleyfi haldist eftir að gildistíma leyfisins lýkur, afsal eða afturköllun leyfisins. Uppfylli leyfishafi ekki skyldur samkvæmt rannsókn- og vinnsluleyfi er iðnaðarráðherra heimilt að krefjast þess að leyfishafi greiði þann kostnað sem þarf til að inna skylduna af hendi, að hluta eða að fullu.

13. gr.

Aðgæsluskylða.

Við rannsóknir og vinnslu kolvetnis skal gæta fyllsta öryggis og þess að starfsemin sé í samræmi við góða alþjóðlega venju við svipaðar aðstæður. Starfsemin skal ekki leggja ónauðsynlega hættu eða tálmanir á samgöngur, fiskveiðar eða aðra starfsemi.

14. gr.

Boranir.

Boranir í jarðlög undir hafsbotni mega einungis hefjast að fengnu samþykki iðnaðarráðherra á búnaði, áætlun um borun og starfsfyrirkomulagi.

15. gr.

Hafstöðvar.

Bygging og uppsetning hafstöðvar og vinnsla kolvetnis getur einungis hafist að fengnu samþykki iðnaðarráðherra.

Vilji leyfishafi hefja slíka starfsemi skal hann leggja framkvæmda- og vinnsluáætlun fyrir iðnaðarráðherra til samþykktar.

Iðnaðarráðherra er heimilt að gera breytingar á áður samþykktri framkvæmda- og vinnsluáætlun til þess að tryggja að starfsemin sé örugg og hagkvæm eða ef hagsmunir hins opinbera krefjast þess.

16. gr.

Lokun hafstöðvar.

Lokun hafstöðvar, þ.m.t. stöðvun á viðhaldi, er háð samþykki iðnaðarráðherra. Leyfishafi skal leggja fram áætlun um lokun hafstöðvar fyrir iðnaðarráðherra til samþykktar þar sem m.a. skulu vera upplýsingar um hvernig staðið verður að lokun.

Við lokun hafstöðvarinnar skal hún að jafnaði fjarlægð í heild eða að hluta. Iðnaðarráðherra getur þó samþykkt áframhaldandi notkun hennar til rannsókna og vinnslu kolvetnis eða annars konar notkun.

Ef ástæða er til að ætla að leyfishafi hafi ekki fjárhagslegt bolmagn til að greiða kostnað vegna lokunar hafstöðvar getur iðnaðarráðherra hvenær sem er farið fram á það við leyfishafa að hann sanni greiðslugetu sína eða láti af hendi nauðsynlegar tryggingar.

17. gr.

Leiðslubúnaður.

Bygging og starfræksla leiðslubúnaðar til vinnslu og flutnings kolvetnis er háð leyfi iðnaðarráðherra. Í leyfi skal m.a. setja skilyrði um skipulag búnaðarins, afnot annarra af honum og greiðslur fyrir afnotin.

Ákvæði 1. mgr. gilda ekki um staðbundinn leiðslubúnað sem tilheyrir hafstöð og einungis er notaður til vinnslu úr einni kolvetnisauðlind.

Nái leiðslubúnaður leyfishafa til landsvæðis eða landgrunns annars ríkis og samstarfs-samningur um byggingu og starfrækslu leiðslukerfisins hefur verið gerður milli þess ríkis og íslenska ríkisins getur iðnaðarráðherra lagt þá skyldu á leyfishafa íslenska hluta leiðslu-búnaðarins að taka þátt í samstarfinu og sett nánari skilyrði um þátttökuna.

18. gr.

Leiðslubúnaður erlends ríkis.

Bygging og starfræksla leiðslubúnaðar á vegum annars ríkis til flutnings á kolvetni milli landa um landgrunn Íslands er háð leyfi iðnaðarráðherra.

19. gr.

Skipting kolvetnisauðlindar.

Nái kolvetnisauðlind inn á svæði þar sem tveir eða fleiri hafa rannsókn- og vinnsluleyfi er leyfishöfum skylt að gera með sér samstarfssamning um framkvæmd rannsókna og vinnslu úr auðlindinni. Samstarfssamingurinn er háður samþykki iðnaðarráðherra. Náist ekki samkomulag milli leyfishafanna innan hæfilegs tíma er iðnaðarráðherra heimilt að kveða á um innihald hans.

Nái kolvetnisauðlind yfir í landgrunn annars ríkis og samstarfssamningur um framkvæmd rannsókna og vinnslu úr kolvetnisauðlindinni hefur verið gerður milli þess ríkis og íslenska ríkisins getur iðnaðarráðherra lagt þá skyldu á leyfishafa á landgrunni Íslands að taka þátt í samstarfinu og sett nánari skilyrði um þátttökuna.

20. gr.

Samnýting kolvetnisauðlinda.

Telji iðnaðarráðherra skynsamlegt að samnýta tvær eða fleiri kolvetnisauðlindir af hagkvæmnisástæðum getur hann, að höfðu samráði við leyfishafa, krafist þess að svo verði gert.

Iðnaðarráðherra er heimilt að skylda leyfishafa gegn endurgjaldi til að veita öðrum leyfis-höfum aðgang að búnaði og flutningstækjum með slíka samnýtingu í huga. Nái leyfishafar ekki samkomulagi um endurgjald fyrir afnotin skal það ákveðið af iðnaðarráðherra.

21. gr.

Mat á umhverfisáhrifum.

Við veitingu leyfis eða samþykkis fyrir starfsemi samkvæmt þessum kafla skal gætt ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum.

V. KAFLI

Vinnuumhverfi og öryggisráðstafanir.

22. gr.

Öryggisráðstafanir.

Við kolvetnisstarfsemi skal gæta fyllsta öryggis og þess að starfsemin uppfylli þær kröfur sem almennt eru gerðar til kolvetnisstarfsemi á hverjum tíma, m.a. hvað varðar tæknibúnað og vinnuferli.

Leyfishafi og aðrir sem stunda kolvetnisstarfsemi skulu stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöð og að virkt eftirlit sé með því að vinnuumhverfi fullnægi gildandi lögum.

Leyfishafi skal sjá til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fyrirbyggja eða draga úr afleiðingum tjóns, þar á meðal ráðstafanir sem miða að því að færa umhverfið í sitt fyrra horf.

Iðnaðarráðherra er heimilt að setja nánari reglur um hafstöðvar.

23. gr.

Sérstök öryggisbelti.

Sérstöku öryggisbelti skal komið á fót umhverfis hafstöðvar. Iðnaðarráðherra setur nánari reglur um öryggisbelti í samræmi við alþjóðlegar venjur, þar á meðal um samgöngur og fiskveiðar á svæðinu, og getur hann lagt bann við umferð óviðkomandi skipa og loftfara um svæðið. Þá getur iðnaðarráðherra sett reglur af öryggisástæðum sem takmarka rétt skipa til að festa akkeri og stunda veiðar í nágrenni við leiðslubúnað.

VI. KAFLI

Eftirlit og upplýsingagjöf.

24. gr.

Eftirlit.

Orkustofnun annast eftirlit með leitar-, rannsókn- og vinnslusvæðum kolvetnis þar sem leyfi hefur verið veitt. Orkustofnun gefur iðnaðarráðherra skýrslu um framkvæmd leitar, rannsókna og vinnslu samkvæmt nánari fyrirmælum ráðherra.

Iðnaðarráðherra er heimilt að krefjast greiðslu kostnaðar við eftirlit með leitar-, rannsókn- og vinnslusvæðum kolvetnis þar sem leyfi hefur verið veitt.

25. gr.

Upplýsingasöfnun.

Orkustofnun skal safna saman öllum upplýsingum um landgrunnið sem til verða við starfsemi samkvæmt lögum þessum.

26. gr.

Skýrsla leyfishafa.

Handhafi leitarleyfis eða rannsókn- og vinnsluleyfis skal eigi sjaldnar en árlega og við lok leyfistíma senda Orkustofnun skýrslu þar sem fram koma upplýsingar um framkvæmd og niðurstöður leitar, rannsókna og vinnslu, upplýsingar um eðli og umfang kolvetnisauðlindar, heildarmagn og mat á verðmæti þess kolvetnis sem hefur verið unnið og fleiri atriði samkvæmt ákvæðum í viðkomandi leyfi. Þá skal leyfishafi afhenda gögn og senda sýni af efnum óski Orkustofnun þess.

VII. KAFLI
Eignarnáms- og bótaákvæði.

27. gr.

Eignarnám.

Iðnaðarráðherra er heimilt að taka eignarnámi fasteignir til að starfsemi geti farið fram samkvæmt lögum þessum. Um framkvæmd eignarnámsins og ákvörðun bóta skal farið eftir ákvæðum laga um framkvæmd eignarnáms.

28. gr.

Skaðabætur.

Leyfishafar samkvæmt lögum þessum eru skaðabótaskyldir fyrir hvers konar tjón sem stafar af kolvetnisstarfsemi, þar á meðal umhverfispjöll, án tillits til þess hvort tjónið verður rakið til sakar.

Skaðabótaskyldan fellur niður ef sannað er að sá sem fyrir tjóni verður hefur valdið tjóninu af ásetningi eða stórfelldu gáleysi.

Bætur fyrir umhverfispjöll má lækka eða fella niður þegar sannað þykir að tjónið stafaði af náttúruhamförum eða öðrum óviðráðanlegum atvikum sem leyfishafa verður ekki kennt um.

29. gr.

Almennar reglur skaðabótaréttar.

Ákvæði 28. gr. takmarka að engu þann rétt til skaðabóta sem leiðir af almennum reglum.

VIII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

30. gr.

Framsal leyfis.

Leyfi samkvæmt lögum þessum eru ekki framseljanleg né má setja þau til tryggingar fjárskuldbindingum nema að fengnu samþykki ráðherra.

31. gr.

Reglugerð.

Iðnaðarráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

32. gr.

Refsingar.

Brot gegn lögum þessum varða sektum, nema þyngri refsingu varði samkvæmt öðrum lögum. Dæma má jafnt lögaðila sem einstakling til greiðslu sekta vegna brota á lögum þessum. Gera má lögaðila sekt fyrir brot á lögum þessum án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á fyrirsvarsmann eða starfsmann lögaðilans.

33. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Inngangur.

Aðdragandi þessa frumvarps er sá að 13. maí 1997 samþykkti Alþingi svohljóðandi ályktun um olíuleit við Ísland:

„Alþingi ályktar að fela iðnaðarráðherra að skipa starfshóp með þátttöku vísindamanna er meti hvort rétt sé að hefja markvissar rannsóknir á því hvort olía eða gas finnst á landgrunni Íslands. Hópurinn meti sérstaklega þau svæði á landgrunninu sem fyrirbyggjandi rannsóknir benda til að líklegust séu til að geyma olíu eða gas.“

Iðnaðarráðherra skipaði 29. september 1997 starfshóp um olíuleit á landgrunni Íslands. Viðfangsefni starfshópsins var nánar skilgreint svo í bréfi ráðuneytisins:

„Hlutverk hópsins er í fyrsta lagi að yfirfara niðurstöður rannsókna á landgrunninu og meta á grundvelli þeirra hvort og þá hvaða svæði landgrunnins kunni að geyma olíu og/ eða jarðgas og gefa ráðuneytinu skýrslu um það. Eflíklegt er talið að einhver svæði landgrunnins kunni að geyma olíu og/ eða jarðgas er honum enn fremur falið:

- 1. Að meta hvort ætla megi að tæknilegar og fjárhagslegar forsendur séu til olíuvinnslu á þessum svæðum.*
- 2. Að gera tillögur um með hvaða hætti má efla rannsóknir á svæðum.*
- 3. Að gera tillögur um kynningu á þessum svæðum til að efla áhuga innlendra og erlendra aðila á svæðunum.“*

Starfshópurinn skilaði álitinu 17. ágúst 1998 og var það birt í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins „Leit að olíu við Ísland og á nálægum hafsbotni“ sem út kom í október 1998. Í álitinu fjallaði starfshópurinn sérstaklega um líkur á að olíu eða gas væri að finna á landgrunni Íslands í setlögum fyrir Norðurlandi, en tók einnig fyrir tvö önnur svæði þar sem Íslendingar kunna að eiga rétt til slíkra auðlinda, Jan Mayen svæðið og Hatton-Rockall svæðið. Meginniðurstöður starfshópsins voru í stuttu máli þessar:

Í fyrsta lagi virðast engir tæknilegir þættir vera til staðar sem komið gætu í veg fyrir olíuvinnslu á landgrunni Íslands ef slíkar lindir myndu í nægjanlegum mæli. Lauslegt mat bendir til að hagkvæmt yrði að vinna lindir stærri en 100-200 milljónir fata, magn sem rúmast gæti í einum rúmkílómetra af bergi. Gaslindir eru síður líklegar til að vera hagkvæmar.

Í öðru lagi eru nokkrar líkur á að almenn skilyrði fyrir olíu- eða gasmyndun séu fyrir hendi í setlögum undan ströndum Norðurlands, eða 1 á móti 10 fyrir gas, en 1 á móti 40 fyrir olíu. Þessar líkur eru hins vegar minni en svo að þær freisti olíufyrirtækja að svo stöddu. Frekari rannsóknir gætu þó hugsanlega bætt þetta mat.

Í þriðja lagi er frumrannsóknunum á Jan Mayen hrygg lokið, en þær voru framkvæmdar í samvinnu við norsk stjórnvöld. Svæðið er álitlegt til frekari olíuleitar en framhaldið mun ráðast af áhuga olíufyrirtækja. Jarðfræðilegar aðstæður gætu verið svipaðar og á vinnslu- svæðum á landgrunni Noregs, en svæðið er afskekkt miðað við þau svæði sem nú eru í vinnslu. Þess vegna er ekki búist við því að olíufyrirtæki muni hefja leit á Jan Mayen hrygg fyrir en í fyrsta lagi eftir rúman áratug.

Í fjórða lagi er Hatton-Rockall svæðið einnig vænlegt til olíuleitar, einkum austurjaðar þess. Bretar og Írar hafa þegar veitt olíufyrirtækjum leyfi á þessu svæði innan 200 sjómílna efnahagslögsögu sinnar. Auk Íslands hafa Danmörk f.h. Færeyja, Bretland og Írland gert kröfu til svæðisins og er réttarstaða á svæðinu því óljós. Nauðsynlegt er að fylgjast vel með framþróun olíuleitar og hafréttarmála á þessu svæði og gæta íslenskra hagsmuna.

Ljóst er af framangreindum niðurstöðum að leynast kunna verðmæt olíuefni undir hafsbotni einhvers staðar á þeim víðáttumiklu hafsvæðum þar sem Ísland á landgrunnsréttindi.

Iðnaðarráðherra skipaði hinn 17. febrúar 1999 samráðsnefnd um landgrunns- og olíuleitarmál með fulltrúum frá Orkustofnun, iðnaðarráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Hlutverk nefndarinnar er einkum að gæta að gæta íslenskra hagsmuna á sviði olíu- og landgrunns mála, m.a. að gera tillögu um stefnu sem skuli fylgt við veitingu rannsókna- og vinnsluleyfa á landgrunninu og taka þátt í mótun reglna um það efni. Auk þess skyldi samráðsnefndin samhæfa vinnubrögð íslenskra stjórnvalda vegna fyrirspurna olíuleitarfyrirtækja og annarra aðila um rannsóknar- og nýtingarleyfi innan efnahagslögsögunnar.

Erlend olíufyrirtæki hafa sýnt áhuga á olíuleit innan íslenskrar lögsögu. Viðræður samráðsnefndarinnar við þessa aðila og aðra tengda olíuleit hafa hins vegar leitt í ljós að forsenda þess að erlend fyrirtæki fái til að fjármagna leit að olíu og gasi í íslenskri lögsögu er að hér verði sett lög um þessa starfsemi. Slík lög hafa verið sett í öllum nágrennaríkjum okkar.

Í ljósi fyrrgreindra atriða ákvað ráðuneytið að hefja smíði frumvarps til laga um leit og vinnslu á olíu og gasi. Við samningu frumvarpsins hefur verið höfð hliðsjón af norrænni löggjöf sem gildir um hliðstætt efni, þ.e. í Færeyjum, Grænlandi og Noregi. Þá hefur verið nauðsynlegt vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu að samræma ákvæði frumvarps þessa löggjöf Evrópusambandsins, en tilskipanir sem hliðsjón var höfð af eru tilskipun 90/531/EBE frá 17. september 1990 um reglur um innkaup fyrirtækja sem sinna vatnsveitu, orkuveitu, flutningum og fjarskiptum, tilskipun 93/38/EBE frá 14. júní 1993 um samræmingu reglna um innkaup fyrirtækja sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti og loks tilskipun 94/22/EB frá 30. maí 1994 um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvatnsefni.

II.

Þörfin á löggjöf um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Ekki er til sérstök löggjöf á Íslandi er tekur til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis. Þörf á slíkri löggjöf er þó fyrir hendi, enda sýnir reynslan að erlend olíufyrirtæki veigra sér við að hefja leit, rannsóknir og vinnslu á kolvetni nema til sé slík löggjöf. Samkvæmt lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, hefur iðnaðarráðherra að vísu almenna heimild til að veita leyfi til hagnýtingar á auðlindum hafsbotsins. Á grundvelli þeirra laga er ráðherra heimilt að veita leyfi til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis utan netlaga, en að öðru leyti hafa lögin ekki að geyma nein fyrirmæli um veitingu leyfa eða tímalengd þeirra. Þess vegna verður að telja brýnt að réttarstaða leyfishafa sé skýr áður en þeir leggja í fjárfestingar á þessu sviði. Horfa ákvæði frumvarps þess, sem hér liggur fyrir, mjög í þá átt að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um leyfi til leitar, rannsókna eða vinnslu kolvetnis á landgrunni Íslands.

Meginmarkmið frumvarpsins er að koma til móts við þessa þörf með því að setja ramma-löggjöf um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Við samningu frumvarpsins þurfti að taka afstöðu til þess hvernig standa ætti að veitingu leyfa til leitar, rannsóknar og vinnslu kolvetnis. Löggjöf nágrennaríkjanna er að ýmsu leyti heppileg fyrirmynd eins og rakið er nánar hér á eftir. Þó verður að gera þann fyrirvara að aðstæður í þessum ríkjum eru að ýmsu leyti frábrugðnar aðstæðum á Íslandi. Þannig eru líkur á því að á landgrunni Íslands finnist kolvetni í nægjanlegu magni til að vinnsla þess sé efnahagslega hagkvæm, minni en í nágrennaríkjunum. Þess vegna er ekki ástæða til að hafa eins ítarlega löggjöf og þar er að finna.

Markmiðið með frumvarpinu er því fyrst og fremst að setja rammalöggjöf um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis til þess að skýra réttarstöðu þeirra sem byggjast stunda þessa starfsemi.

III.

Almennt um kolvetnisstarfsemi.

1. Almenn.

Mismunandi er hvernig einstök ríki haga kolvetnisstarfsemi sinni. Ástæður þessa eru margvíslegar. Í fyrsta lagi hafa fyrirmyndir um stjórn olíuvinnslu verið sóttar til vinnslu annarra náttúruauðlinda. Í öðru lagi má nefna að stjórnun olíuvinnslu hefur í tímanna rás orðið fyrir áhrifum nýrrar tækni, ólíkra hagkerfa og breytilegra stjórnarháttá. Í þriðja lagi skal það nefnt að mismunandi er frá einu ríki til annars hvernig landfræðilegri legu, þróunarstigi, stjórn málahefð og hagkerfi er háttáð. Loks má nefna að náttúruauðindir eru ólíkar hvað varðar staðsetningu, stærð o.fl.

Almennt má skipta fyrirkomulagi kolvetnisstarfsemi í tvo flokka. Annars vegar hlutdeildar- eða verktökufyrirkomulag (e. production sharing contract eða service contract) og hins vegar sérleyfisfyrirkomulag (e. concession model eða tax/royalty model). Að auki má nefna að í sumum ríkjum er olíuvinnsla eingöngu í höndum ríkisins, að jafnaði í formi olíufyrirtækis í eigu ríkisins. Á Vesturlöndum er algengast að ríkið veiti sérleyfi til olíuvinnslu, en í nokkrum ríkjum Evrópu er þó einnig um að ræða þátttöku ríkisins í gegnum olíufyrirtæki í ríkiseigu, sbr. t.d. Grænland, Danmörk og Noregur. Hér á eftir verður nánar gerð grein fyrir flokkun kolvetnisstarfsemi, en hafa ber í huga að flokkunin er engan veginn einhlít og mörkin milli einstakra flokka geta verið óljós.

2. Sérleyfi.

Með sérleyfi er átt við það að yfirvöld veita fyrirtæki leyfi til að nýta landsvæði í því augnamiði að leita að, rannsaka eða vinna kolvetni. Sögulega er sérleyfi hið upprunalega fyrirkomulag olíuvinnslu. Þegar um er að ræða sérleyfi eru yfirráð kolvetnisauðlinda í höndum ríkisins sem veitir olíufyrirtækjum leyfi til ákveðins tíma og með ákveðnum skilyrðum til þess að framleiða kolvetni á eigin kostnað og áhættu gegn greiðslu skatta og gjalda. Þegar þetta fyrirkomulag er viðhaft á fyrirtækið kolvetnið sem er framleitt. Á hinn bóginn geta stjórnvöld krafist þess að skattar og gjöld séu greidd að öllu leyti eða hluta í formi kolvetnis. Ríkið, sem eigandi auðlindanna, fær arð aðallega í formi skatta og gjalda, en einnig í vissum tilvikum sem hagnað af starfsemi olíufyrirtækis í ríkiseign. Sérleyfisfyrirkomulag kemur ekki í veg fyrir að rekin séu olíufyrirtæki í ríkiseigu sem geta tekið þátt í olíustarfsemi sem leyfishafar. Í þeim tilvikum þegar olíufyrirtæki í ríkiseigu gegnir verulegu hlutverki í samvinnu við olíufyrirtæki í einkaeigu er um að ræða nokkurs konar sameiginlegt áhættuverkefni ríkisins og olíufyrirtækis.

3. Hlutdeildar- og verktökufyrirkomulag.

Þegar um er að ræða hlutdeildarfyrirkomulag er kolvetnisauðlindin, sem er eign ríkisins, hagnýtt undir eftirliti stjórnvalda en í samvinnu við olíufyrirtækin. Stjórnvöld verða eigendur þess kolvetnis sem unnið er, en olíufyrirtækin fá hluta þess í staðinn fyrir að leggja til áhættufjármagn, sérfræðipækkingu og vinnu. Það eru svo olíufyrirtækin sem sjá um sölu kolvetnisins. Þetta fyrirkomulag hefur einkum þróast í ríkjum þriðja heimsins. Að baki fyrirkomulaginu liggur sú hugmynd að ríkið hafi sem mesta stjórn á auðlindunum og efnahagslegri þróun. Fyrirkomulagið þykir eðlilegt í þeim ríkjum sem hafa áætlunarbúskap, en þar eru

ein helstu rökin fyrir þessu fyrirkomulagi þau að tryggja að kolvetnis sé aflað fyrir heima-markað, einkum iðnað og e.t.v. á lægra verði en á heimsmarkaði.

Með verktökufyrirkomulagi er alþjóðlegt olíufyrirtæki að öllu leyti verktaki hjá stjórnvöldum. Taki olíufyrirtækið á sig jarðfræðilega eða fjárhagslega áhættu fær það sérstaka þóknun fyrir þá áhættu sem það tekur. Þóknunin er jafnan greidd sem hluti af því kolvetni sem unnið er. Verktökufyrirkomulag er algengt í ríkjum sem leggja áherslu á að stjórnvöld eða olíufyrirtæki í ríkiseigu beri ábyrgð á allri leit, rannsókn og vinnslu. Þegar svo stendur á eru alþjóðleg olíufyrirtæki undirverktakar olíufyrirtækis í ríkiseigu.

4. Ríkisrekstur.

Þegar um er að ræða óskoraðan ríkisrekstur sér ríkið alfarið um það að leita að, rannsaka, vinna og eftir atvikum dreifa kolvetni. Frávik frá ríkisrekstri er sameiginlegt áhættuverkefni ríkisins og einkaaðila (e. joint-venture model). Þar gerir ríkisfyrirtæki samning um samvinnu við eitt eða fleiri olíufyrirtæki í einkaeign um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

5. Lokaorð.

Almennt er litið svo á að alþjóðleg olíufyrirtæki kjósi fremur að starfa samkvæmt sérleyfisfyrirkomulagi en hlutdeildarfyrirkomulagi. Á hinn bóginn kjósa sum ríki fremur að hafa framleiðsluna algerlega í eigin höndum, undir stjórn ríkisrekisins olíufélags eða í samvinnu við alþjóðleg olíufyrirtæki með hlutdeildar- eða verktökufyrirkomulagi.

Í vissum tilvikum kann olíufyrirtæki fremur að kjósa samvinnu á grundvelli hlutdeildarfyrirkomulags í stað þess að fá sérleyfi. Ástæðan getur t.d. verið sú að olíufyrirtækið ber ekki nægilegt traust til réttarkerfis viðkomandi ríkis. Þegar svo stendur á er algengt að olíufyrirtæki kjósi fremur að semja við yfirvöld um að sérstakur óháður gerðardómur leysi úr ágreiningi sem upp kann að koma.

IV.

Hvaða fyrirkomulag hentar best á Íslandi?

Við mat á því hvaða fyrirkomulag geti hentað best á Íslandi er í fyrsta lagi til þess að líta að öll ríki við Norður-Atlantshaf styðjast á einn eða annan hátt við sérleyfisveitingar. Er því ekki óeðlilegt að miða við að sérleyfi verði veitt nema sérstök rök mæli gegn því.

Í öðru lagi má benda á að á Íslandi skortir sérþekkingu á leit, rannsóknnum og vinnslu á kolvetni, bæði hjá einkaaðilum og hinu opinbera. Þá er ólíklegt að stjórnvöld muni hafa sérstakt frumkvæði að leit eða rannsókn kolvetnis nema á allra fyrstu stigum. Olíu- og gasleit er ákaflega kostnaðarsöm og fer kostnaður hraðvaxandi eftir því sem nær dregur vinnslu. Á hverju stigi leitarinnar verður að veita hugsanlegan ávinning á móti þeirri fjárhagslegu áhættu sem felst í því að vinnanleg olía eða gas reynist ekki vera fyrir hendi. Olíufyrirtæki búa yfir nægjanlegri þekkingu og reynslu til að framkvæma þetta mat og hafa fjárhagslegt bolmagn til að stunda olíu- og gasleit fyrir eigin reikning, enda er það kjarninn í starfsemi þeirra. Séu fyrirtæki í olíuiðnaði reiðubúin að kosta slíka leit er eðlilegt að íslensk stjórnvöld komi til móts við þau með því að búa þeim góð starfsskilyrði og tryggja að starfsemi þeirra samrýmist efnahagslegum markmiðum og nútímakröfum um umhverfisvernd og starfsöryggi. Eins og að framan er rakið er það markmið frumvarpsins að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um leyfi til leitar, rannsókna eða vinnslu kolvetnis á landgrunni Íslands.

Í þriðja lagi er nauðsynlegt að fyrirkomulagið sem valið er tryggi að erlend olíufyrirtæki telji það raunhæfan kost að hefja kolvetnisleit á landgrunni Íslands. Eins og áður er rakið er almennt talið að olíufyrirtæki vilji fremur starfa á grundvelli sérleyfis en annars fyrirkomulags, enda byggist löggjöf nágrannaríkja Íslands á sérleyfisfyrirkomulagi.

Í fjórða lagi felur sérleyfisfyrirkomulag í sér að íslenska ríkið heldur eftir sem áður hefðbundnum eignarráðum yfir kolvetnisauðlindum á landgrunninu og getur því tryggt að greitt verði hæfilegt endurgjald fyrir afnotin.

V.

Erlend löggjöf.

1. Almenn.

Eins og áður er rakið hefur við samningu frumvarpsins verið höfð hliðsjón af norrænni löggjöf um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Einkum hefur verið höfð hliðsjón af færæyskum, grænenskum og norskum lögum. Í meginráttum er löggjöf þessara ríkja mjög svipuð, en sammerkt með þessum lögum er að lagt er til grundvallar að sérleyfi séu veitt til rannsókna og vinnslu kolvetnis. Hér á eftir fer stutt yfirlit um efni framangreindra laga.

2. Færeyjar.

Um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis í Færeyjum gilda lög nr. 31 frá 16. mars 1998, um kolvetnisstarfsemi. Efnisskipan laganna er þannig að í 1. kafla eru almenn ákvæði, í 2. kafla eru reglur um kolvetnisleit o.fl. og í 3. kafla eru ítarleg ákvæði um rannsóknir og vinnslu. Þá er fjallað um mat á umhverfisáhrifum í 4. kaflanum og 5. kafla fjallar um starfs-umhverfi, öryggi og öryggisráðstafanir o.s.frv. í hafstöðvum. Í 6. kafla er fjallað um stjórn-sýslu, eftirlit o.s.frv. af hálfu opinberra aðila og í 7. kafla eru reglur um skaðabætur og sérstakar reglur um bætur til sjómanna. Þá eru ýmis ákvæði í 8. kafla og loks eru í 9. kafla reglur um refsingar, gildistöku o.fl. Í færeysku lögunum kemur fram í 4. gr. að stjórnvöld geti veitt leyfi til leitar að kolvetnum með rannsóknir og vinnslu í huga, en leyfið er veitt til þriggja ára í senn, nema styttri leyfistími sé nefndur í leyfinu. Þá er sú meginregla lögð til grundvallar í 6. gr. laganna að stjórnvöldum er heimilt að veita einkarétt til rannsókna og vinnslu á kolvetni, en það skilyrði er sett að einungis megi veita slíkt leyfi til aðila sem teljast hafa nægilega sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að stunda slíka starfsemi.

3. Grænland.

Á Grænlandi gilda auðlindalög, nr. 335 frá 6. júní 1991, með síðari breytingum, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Lögin taka til hvers kyns auðlinda í jörðu en í lögunum eru einnig sérstök ákvæði um rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Í 1. kafla laganna eru ýmis almenn ákvæði. Í 2. kafla eru ákvæði um leit, en skv. 6. gr. er heimastjórninni heimilt að veita leyfi til leitar að náttúruauðlindum til allt að fimm ára. Í 3. kafla eru ákvæði um rannsóknir og vinnslu náttúruauðlinda. Í 7. gr. kemur m.a. fram að heimastjórnin geti á tilteknum svæðum veitt sérleyfi til rannsókna og vinnslu náttúruauðlinda. Í 4. kafla eru sérstök ákvæði um rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Þar segir m.a. í 11. gr. að leyfi til rannsókna skuli veitt til allt að tíu ára eða, þegar sérstaklega stendur á, megi veita leyfi til allt að 16 ára. Hafi skilyrði leyfisins verið uppfyllt eigi leyfishafi rétt á framlengingu leyfisins til vinnslu kolvetnis í 30 ár. Leyfið gildir á þeim svæðum þar sem hagkvæmt er að vinna kolvetni og leyfishafi hyggst hefja vinnslu.

4. Noregur.

Lög nr. 72 frá 29. nóvember 1996, um kolvetnisstarfsemi (lov om petroleumsvirksomhet), mynda ramma um leyfisveitingar til kolvetnisstarfsemi í Noregi. Á grundvelli laganna voru settar reglugerðir með konunglegri tilskipun frá 27. júní 1997. Í lögunum er mælt fyrir um leyfi til leitar, rannsóknna og vinnslu kolvetnis o.fl. Lögin samrýmast tilskipun 94/22/EB, enda er Noregur aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Meginatriði þess kerfis sem gildir um leyfisveitingar eru helst þessi:

Í 1. mgr. 1. gr. laga um kolvetnisstarfsemi er kveðið á um eignarrétt norska ríkisins að kolvetnisauðlindum neðan sjávar. Samkvæmt þessu ákvæði stjórnar norska ríkið einnig nýtingu kolvetnisauðlinda.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. er fyrirtækjum heimilt að sækja um leyfi til leitar að kolvetni. Leyfið veitir hvorki einkarétt til leitar né forgangsrétt til frekari rannsókna eða vinnslu. Á tilteknum svæðum er stjórnvöldum skylt að opna fyrir aðgang að leit með því að veita leitarleyfi áður en til veitingar rannsókna- og vinnsluleyfa getur komið. Áður en leitin hefst þarf að hafa farið fram mat á umhverfisáhrifum auk mats á efnahagslegum og félagslegum áhrifum starfseminnar.

Að jafnaði eru rannsóknna- og vinnsluleyfi veitt í kjölfar auglýsingar eftir umsóknum um leyfi. Leyfi skal einungis veita á grundvelli viðmiðana sem hafa verið gerðar opinberar. Þá skal við veitinguna gæta jafnræðis. Í auglýsingunni eru tiltekin skilyrði fyrir veitingu leyfis. Rannsóknna- og vinnsluleyfi kveður ítarlega á um réttindi og skyldur olíufyrirtækisins gagnvart ríkinu og skilyrði fyrir leyfinu. Skv. 3. mgr. 3. gr. felur rannsóknna- og vinnsluleyfi í sér einkarétt til þess að rannsaka og vinna kolvetni á tilteknu svæði.

Samkvæmt 9. mgr. 3. gr. eru rannsóknna- og vinnsluleyfi í upphafi veitt til rannsókna í allt að tíu ár og verður skv. 8. mgr. 3. gr. að uppfylla sérstaka rannsóknarskyldu á þessu tímabili. Uppfylli leyfishafi þessa rannsóknarskyldu er meginreglan sú að honum er heimilt að stunda vinnslu kolvetnis í allt að 30 ár, að jafnaði á helmingi þess svæðis sem leyfið tekur til, en sérstakt svæðisgjald er innheimt fyrir hvern ferkílómetra.

Nái kolvetnisauðlind inn á svæði þar sem tveir eða fleiri hafa rannsóknna- og vinnsluleyfi skal leita samkomulags um skynsamlega nýtingu auðlindarinnar og hvernig henni skuli skipt milli leyfishafa, sbr. 7. mgr. 4. gr.

VI.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.

Með aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) var tekin ákvörðun um að lögleiða í íslenskan rétt hluta af rétti Evrópusambandsins. Hér á eftir er yfirlit um helstu reglur EES sem varða leyfisveitingar í tengslum við leit, rannsóknir og vinnslu kolvetna. Þær tilskipanir sem leiða af aðild Íslands að EES-samningnum og höfð var hliðsjón af við samningu frumvarpsins eru þessar helstar:

1. Tilskipun 94/22/EB frá 30. maí 1994 um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvatnsefni.

Tilskipunin tók gildi 1. júlí 1995 og fjallar um leyfisveitingar, en hún hefur það að markmiði að koma á fót sameiginlegum innri markaði fyrir orku. Í inngangsorðum tilskipunarinnar er að því vikið að ríki Evrópusambandsins treysti að miklu leyti á innflutning til að anna eftirspurn á kolvetni. Er því talið ráðlegt að hvetja til leitar, rannsókna og vinnslu á

þeim auðlindum sem til eru innan Evrópusambandsins. Meginefni tilskipunarinnar er í stuttu máli þetta:

Fjallað er um veitingu og notkun leyfa til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis. Megin-tilgangur hennar er að tryggja aðgang að þessari starfsemi án mismununar og með gagnsæjum hætti. Þá er reynt að tryggja að ekki séu sett önnur skilyrði fyrir aðgangi að kolvetnisstarfsemi en þau er varða tæknilegt eða fjárhagslegt bolmagn fyrirtækja og hvernig þau hyggjast standa að leit, rannsóknum og/eða vinnslu á því svæði sem um ræðir. Fram kemur í tilskipuninni að aðildarríkin hafi yferráðarétt yfir kolvetnisauðlindum á sínu yferráðasvæði, þar á meðal rétt til þess að ákveða hvaða svæði verði gerð aðgengileg til að stunda leit, rannsóknir eða vinnslu kolvetnis.

Tilskipunin hefur að geyma ákvæði um þær aðferðir sem beita skal við veitingu leyfa og kveður á um það hvaða viðmiðanir ríki skuli leggja til grundvallar því að leyfi sé veitt. Markmið með þessu er að tryggja aðgang að kolvetnisstarfsemi við aðstæður sem hvetja til aukinnar samkeppni á þessu sviði. Þetta er talið stuðla að því að leit, rannsóknir á og vinnsla úr kolvetnisauðlindum í aðildarríkjunum fari fram með sem hagkvæmustum hætti og flýta fyrir samruna hins innri orkumarkaðar. Þessi starfsemi á að vera opin öllum þeim sem hafa fullnægjandi tæknilega og fjárhagslega getu til að stunda hana. Þá er byggt á því í tilskipuninni að takmarka skuli það svæði sem leyfi nær til og gildistíma þess í því skyni að koma í veg fyrir að eitt fyrirtæki geti áskilið sér einkarétt á svæði þar sem hægt væri að stunda leit, rannsóknir og vinnslu með hagkvæmari hætti ef mörg fyrirtæki ættu þess kost að stunda kolvetnisstarfsemi á svæðinu.

Í 3. gr. eru ítarleg fyrirmæli um það hvernig veita skal leyfi til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis. Almennt skal veita leyfi annaðhvort í kjölfar opinberrar auglýsingar eftir umsóknum (e. public invitation) eða án undangenginnar auglýsingar eftir því sem þær berast (e. open door policy). Í sérstökum tilvikum er leyfishöfum á aðlægum svæðum veittur forgangsréttur til kolvetnisstarfsemi (e. neighbouring block). Loks er fyrirvari á ákvæðinu um að aðildarríkin eigi rétt á að hafna öllum umsóknum um leyfi svo fremi þau tryggi að þessi valkostur valdi því ekki að fyrirtækjum sé mismunað.

Í tilskipuninni eru ákvæði um þátttöku ríkisins í kolvetnisstarfsemi, hvort sem það er með beinum hætti eða í gegnum olíufyrirtæki í ríkiseigu. Ef stjórnvöld eða olíufyrirtæki í eigu ríkisins fara í samstarf við einkaaðila verður þátttakan að byggjast á meginreglum sem eru gagnsæjar, hlutlægar og mismuna ekki aðilum.

Loks skal þess getið að sá mikilvægi fyrirvari er gerður í 2. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar að aðildarríki má setja skilyrði og gera kröfur um hvernig starfsemin er stunduð ef unnt er að rökstyðja það með tilliti til þjóðaröryggis, almannaoöryggis, almannageilbrigðis, samgönguöryggis, umhverfisverndar, verndar lífrænna auðlinda og þjóðargersema sem hafa listrænt, sögulegt og fornleifafræðilegt gildi, öryggis mannvirkja og starfsmanna, skipulagðrar stjórnunar kolvetnisauðlinda, t.d. hversu hratt kolvetni er nýtt, eða þarfar á að tryggja skattatekjur.

2. Tilskipun 93/38/EBE um samræmingu reglna um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti.

Þessi tilskipun hefur sérstaka þýðingu fyrir olíuleit þar sem hún tekur til stjórnvalda jafnt sem opinberra fyrirtækja og fyrirtækja sem hafa sérstök réttindi eða einkarétt á því að rannsaka og vinna olíu og gas á ákveðnum svæðum.

VII.

Yfirlit um efni einstakra kafla frumvarpsins.

Í I. kafla frumvarpsins (1.–2. gr.) eru ákvæði um gildissvið og skilgreiningar, en lögin gilda í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands utan netlaga.

Í II. kafla frumvarpsins (3. gr.) er ákvæði um eignarrétt íslenska ríkisins að kolvetni í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Ákvæði þetta er í samræmi við gildandi rétt og sett til áréttingar þeirri reglu sem fram kemur í lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins.

Í III. kafla (4.–6. gr.) er fjallað um umsókn um leyfi til kolvetnisleitar, leyfið sjálft og tímalengd þess.

Reglur IV. kafla frumvarpsins (7.–21. gr.) geyma ákvæði um rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Fjallað er um leyfi og skilyrði leyfisveitingar, auglýsingu, umsókn um leyfi, tímalengd og skilyrði leyfis, efni leyfisins og skyldur leyfishafa að loknum leyfistíma, aðgæsluskyldu, boranir, hafstöðvar, leiðslubúnað, skiptingu og samnýtingu kolvetnisauðlinda. Loks er ákvæði sem áréttar að ávallt sé gætt laga um mat á umhverfisáhrifum áður en leyfi eða samþykki til framkvæmda er veitt.

Í V. kafla (22.–23. gr.) er fjallað um vinnuumhverfi og öryggisráðstafanir við kolvetnisstarfsemi. Í VI. kafla (24.–26. gr.) eru fyrirmæli um eftirlit með leitar-, rannsókn- og vinnslusvæðum, upplýsingagjöf, meðferð upplýsinga o.fl. Þá eru í VII. kafla (27.–29. gr.) eignarnáms- og bótaákvæði. Loks eru í VIII. kafla (30.–33. gr.) ýmis ákvæði, þ.e. meginregla um bann við framsali á leyfi samkvæmt lögnum, reglugerðarheimild til handa iðnaðarráðherra, refsiakvæði og gildistökuákvæði.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Ákveðin tengsl eru milli ákvæða I. kafla frumvarps þessa og ákvæða ýmissa annarra laga í íslenskum rétti. Í 1. gr. er mælt fyrir um landfræðilegt gildissvið laganna, en þar segir að lögin gildi í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Lögin gilda utan netlaga en innan netlaga gilda lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Þá skal áréttað að ákvæði frumvarpsins ganga fyrir lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, sem nú taka til þeirrar starfsemi er frumvarpið varðar.

Það ræðst af ákvæðum annarra laga á hverjum tíma hver sé landhelgi, efnahagslögsaga og landgrunn Íslands, en núgildandi lög um þetta eru lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Á grundvelli þeirra laga hefur svo verið sett reglugerð nr. 196/1985 um afmörkun landgrunnins í vestur, í suður og til austurs. Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram að íslenska ríkið sé eigandi kolvetnis og einungis geti komið til leitar, rannsóknar og vinnslu þess með leyfi ráðherra í samræmi við ákvæði laganna. Hér er um að ræða efnislega sambærilega reglu og fram kemur í lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Er nauðsynlegt að gera í stuttu máli grein fyrir ákvæðum framangreindra laga en segja má að þessir lagabálkar séu í raun rammalöggjöf á þessu sviði.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn er landhelgi Íslands, afmörkuð af línu sem alls staðar er 12 sjómíllur frá grunnlínu sem dregin er milli nánar tiltekinnna staða á ströndinni. Þau réttindi sem íslenska ríkið fer með í 12 sjómílna landhelgi eru fullveldisréttur, en í því felst að ríkið fer með fullan og óskoraðan ríkisyfirráðarétt. Nær fullveldisréttur Íslands til landhelginnar, hafsbotsins innan hennar og loftrymisins yfir henni og fer framkvæmd hans eftir íslenskum lögum og ákvæðum alþjóðalaga,

sbr. 2. gr. laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Fullveldisréttur Íslands nær ekki eingöngu til landhelginnar heldur einnig til hafsbotnsins innan hennar, sbr. lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Þar er svo fyrir mælt í 1. gr. að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Þá segir að hugtakið auðlind taki samkvæmt lögnum til allra ólífrænna og lífrænna auðlinda hafsbotnsins annarra en lifandi vera.

Í II. kafla laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, eru ákvæði um efnahagslögsöguna. Þar segir í 3. gr. að efnahagslögsaga Íslands sé svæði utan landhelgi sem afmarkast af línu sem alls staðar er 200 sjómíllur frá grunnlínu landhelginnar, sbr. þó 7. gr. sem varðar afmörkun svæða milli landa. Samkvæmt 4. gr. hefur Ísland innan efnahagslögsögunnar:

- a. fullveldisrétt að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, verndun og stjórnun auðlinda, lífrænna og ólífrænna, á hafsbotni og í honum, í hafinu yfir honum svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, svo sem framleiðslu orku frá sjávarföllum, straumum og vindi,
- b. lögsögu að því er varðar: i) byggingu mannvirkja og afnot af þeim, ii) vísindalegar rannsóknir og iii) verndun hafsins,
- c. önnur réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðalögum.

Þá segir að framkvæmd réttinda og skyldna innan efnahagslögsögunnar skuli vera samkvæmt sérstökum lögum og í samræmi við milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að. Er hér einkum átt við hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 1982, en Ísland fullgilti sáttmálann 1985, sbr. augl. nr. 7/1985 í C-deild Stjórnartíðinda. Sáttmálinn öðlaðist gildi 16. nóvember 1994.

Í III. kafla laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, eru reglur um landgrunnið. Skv. 5. gr. nær landgrunn Íslands til hafsbotnsins og neðansjávarsvæða utan landhelgi sem eru framlenging landsvæðisins, allt að ytri mörkum landgrunnssvæðisins, þó að 200 sjómílna fjarlægð frá grunnlínum landhelginnar þar sem ytri mörk landgrunnssvæðisins ná ekki þeirri fjarlægð, sbr. þó 7. gr. sem áður er getið. Skv. 6. gr. tekur fullveldisréttur Íslands yfir landgrunnið til rannsókna og hagnýtingar á ólífrænum auðlindum, sem þar eru, svo og á lífverum, sem á nýtingarstigi eru annaðhvort hreyfingarlausar á hafsbotni eða í honum eða geta ekki hreyft sig án snertingar við hafsbotninn. Þá segir að stjórnvöld setji reglur um rannsóknir og hagnýtingu auðlinda landgrunnins. Á grundvelli þessa ákvæðis hefur verið sett reglugerð nr. 196/1985 um afmörkun landgrunnins, sem áður er getið. Með henni voru landgrunnsmörkin ákveðin til vesturs, í suður og til austurs langt út fyrir 200 sjómílna línuna en þetta er gert með hliðsjón af 76. gr. hafréttarsáttmálans. Þá eru í IV. kafla laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, ákvæði um afmörkun svæða milli landa.

V. kafli laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, hefur að geyma sérstök ákvæði um ráðstafanir gegn mengun. Eins og að framan er rakið segir í b-lið 4. gr. þeirra laga að Ísland fari innan efnahagslögsögunnar með lögsögu að því er varðar verndun hafsins en hér er átt við svokallaða mengunarlögsögu sem nánari ákvæði eru um í V. kafla. Þar segir í 8. gr. að skylt sé að forðast allt sem mengað getur eða á annan hátt spillt hafinu. Íslensk stjórnvöld skuli samkvæmt sérstökum lögum og í samræmi við milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að gera ráðstafanir til að vernda hafið gegn mengun og öðrum spjöllum. Á grundvelli þessa ákvæðis voru sett sérstök lög um varnir gegn mengun sjávar, þ.e. lög nr.

32/1986. Þar er mengunarlögsaga Íslands nánar skilgreind í 7. tölul. 3. gr. sem það hafsvæði sem nær yfir innsævi, landhelgi og efnahagslögsögu Íslands og landgrunn Íslands. Í þessu felst það að mengunarlögsagan getur tekið til landgrunnssvæða sem liggja utan við 200 sjómílna efnahagslögsöguna. Lögin, sem eru meginréttarheimildin á þessu sviði, fjalla um varnir gegn mengun hafsins sem stafar af losun olíu, sorps og annarra skaðlegra efna, úrkast (varp) efna í hafið, ábyrgð á mengun, íhlutun og framkvæmd laganna.

Loks eru í VI. kafla eru mikilvæg ákvæði um vísindalegar rannsóknir, en þess er áður getið að skv. b-lið 4. gr. fer Ísland með lögsögu varðandi vísindalegar rannsóknir. Í 9. og 10. gr. eru ákvæði sem mæla nánar fyrir um það að vísindalegar rannsóknir í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands skuli háðar samþykki íslenskra stjórnvalda.

Af lagaákvæðum þeim sem að framan eru rakin er ljóst að íslenska ríkið er eigandi að og hefur fullan og óskoraðan rétt yfir öllum lífrænum og ólífrænum auðlindum á, í eða undir hafsbótunum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Á þeim grundvelli er frumvarp þetta til laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis lagt fram.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna ákvæði um gildissvið laganna. Annars vegar er mælt fyrir um efnislegt gildissvið laganna, þ.e. til hvaða starfsemi þau taka, en hins vegar er kveðið á um landfræðilegt gildissvið þeirra.

Í 1. másl. ákvæðisins er mælt fyrir um það til hvaða starfsemi lögin taka. Þar kemur fram að lögin gildi um leit að kolvetni, rannsóknir og vinnslu og flutning þess eftir leiðslukerfi. Jafnframt gilda lögin um svokallaðar hafstöðvar sem skilgreindar eru í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er greint á milli leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis eins og fram kemur í greininni.

Nauðsyn leitar að kolvetni er mest á svæðum sem hafa ekki verið könnuð ítarlega og á það sérstaklega við um Ísland. Leit felur í sér það sem kalla mætti forkannanir (e. preliminary surveys), en markmið þeirra er að öðlast skilning á svæðisbundnum jarðfræðilegum aðstæðum, t.d. með jarðeðlisfræðilegum könnunum. Eins og að framan greinir í athugasemdum við I. kafla taka nú lög nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, til þess háttar kannana. Ef frumvarp þetta verður að lögum ganga reglur þess framar þeim ákvæðum laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn að því er varðar sérstaklega leit, rannsóknir og vinnslu kolvetna.

Með rannsóknum, eins og það hugtak er notað í III. kafla frumvarpsins, er átt við það þegar rannsakað er hvort olíu og/eða gas er að finna og ef svo er hvort vinna megi nægilegt magn til þess að nýting sé efnahagslega skynsamleg. Almennt eru jarðeðlisfræðilegar rannsóknir sem fram fara á þessu stigi mun ítarlegri, auk þess sem boraðar eru ein eða fleiri djúpar holur. Að jafnaði er rannsóknartímabil u.þ.b. fimm til tíu ár eða jafnvel lengra þegar ekki liggja fyrir miklar jarðfræðilegar upplýsingar.

Í 2. másl. greinarinnar er kveðið á um landfræðilegt gildissvið laganna, en þau taka til landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunns. Eins og áður er rakið í athugasemdum við I. kafla tekur hið landfræðilega gildissvið frumvarpsins ávallt mið af þeim ákvæðum annarra laga sem skilgreina landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn Íslands, sbr. nú lög nr. 41/1979. Utan gildissviðs frumvarpsins falla leit, rannsóknir og vinnsla á kolvatnsefnum sem finnast í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga, enda taka lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, til þeirrar starfsemi.

Um 2. gr.

Í greininni er að finna skilgreiningu á nokkrum grundvallarhugtökum sem fyrir koma í frumvarpinu.

Í 1. mgr. er skilgreining á hugtakinu kolvetni. Miðað er við að um sé að ræða kolvetni sem finnst í jarðlögum undir hafsbotni, enda taka lögin einungis til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis á hafsbotni.

Í 2. mgr. er skilgreining á hugtakinu hafstöð. Miða verður við að hér sé m.a. um að ræða flutningstæki, svo sem bora, borpalla, vinnslu- og geymsluskíp, íbúðarskip og annars konar skip á meðan þau eru ófæranleg og nýtt til kolvetnisstarfsemi. Þannig fellur utan ákvæðisins flutningur kolvetnis með skipi sem og mælingar rannsóknarskips á siglingu.

Í 3. mgr. er skilgreining á hugtakinu leit (e. prospecting). Rétt er að taka fram að þetta felur einnig í sér frekari úrvinnslu og túlkun gagna sem aflað er við leitina. Þá skal þess getið að leit getur einnig verið hluti af rannsóknum eins og hugtakið er skilgreint í lögum. Meginmarkmiðið með leit er að afmarka þau svæði þar sem hagstætt getur talist að hefja ítarlegri leit á síðari stigum.

Í 4. mgr. er fjallað um hugtakið rannsóknir (e. exploration). Skv. 1. tölul. felur rannsókn í sér leit að kolvetni en hér er átt við þá ítarlegri leit sem fram fer á þeim svæðum sem afmörkuð hafa verið með leit skv. 3. mgr. þessarar greinar. Skv. 2. tölul. felur rannsókn í sér mat á stærð, legu og vinnslueiginleikum kolvetnisgeymis með borun leitarholna og borholu-mælingum. Hér er það sjálfur kolvetnisgeymirinn sem er kannaður, en þetta er miklu viðameiri framkvæmd en felst í leitinni.

Í 5. mgr. er ítarleg skilgreining á hugtakinu vinnsla (e. production). Hér er um að ræða vinnslustig sem tekur við af rannsóknum og felur í sér að kolvetni er leitt eða því dælt upp á yfirborðið.

Um II. kafla.

Kaflinn hefur að geyma ákvæði um eignarrétt íslenska ríkisins að kolvetni.

Um 3. gr.

Efni greinarinnar er í samræmi við gildandi rétt. Sjálfstæð þýðing hennar er því takmörkuð, en hún er sett til áréttingar gildandi lögum. Er hér annars vegar mælt fyrir um að íslenska ríkið sé eigandi kolvetnis skv. 1. gr. og hins vegar að einungis geti komið til leitar, rannsókna og vinnslu að fengnu leyfi iðnaðarráðherra. Fyrri málsliður er því í samræmi við 1. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Eins og áður er rakið segir þar að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðsamningum eða samningum við einstök ríki, en hugtakið auðlind samkvæmt lögum tekur til allra ólíf-rænna og lífrænna auðlinda hafsbotsins annarra en lifandi vera. Þau lög taka því við þar sem lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sleppir, en samkvæmt þeim lögum eru auðlindir í sjávarbotni innan netlaga háðar einkaeignarrétti landeiganda.

Síðari málsliður greinarinnar er árétting á 2. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, sem mælir fyrir um það að enginn megi leita að efnunum til hagnýtingar á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga, sbr. 1. gr. laganna, nema að fengnu skriflegu leyfi iðnaðarráðherra. Þessa meginreglu, sem fram kemur í þessum fyrirmælum frumvarpsins, er einnig að finna í VI. kafla laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, sem hefur að geyma almenn fyrirmæli um það með hvaða hætti leyfi til

vísindalegra rannsókna í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands verður veitt. Sérstaka þýðingu hefur ákvæði 2. mgr. 9. gr. þeirra laga sem mælir fyrir um það að hafna megi m.a. beiðni um rannsóknir innan efnahagslögsögunnar eða á landgrunninu ef hún: a) stendur í beinu sambandi við rannsókn eða hagnýtingu á lífrænum eða ólífrænum auðlindum, b) hefur í för með sér boranir á landgrunninu, notkun sprengiefna eða skaðlegra efna fyrir umhverfið eða c) leiðir til byggingar, starfrækslu eða notkunar mannvirkja.

Í III. og IV. kafla frumvarpsins eru nánari ákvæði um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Þetta eru sérákvæði um leit, rannsóknir og nýtingu tiltekinnna ólífrænna auðlinda hafsbotsins, þ.e. kolvetnis, og ganga þau fyrir framangreindum ákvæðum laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, að svo miklu leyti sem ákvæði þessi kunna að stangast á.

Um III. kafla.

Kaflinn hefur að geyma reglur um kolvetnisleit o.fl.

Um 4. gr.

Samkvæmt 4. gr. veitir ráðherra leyfi til leitar að kolvetni með rannsóknir og vinnslu í huga. Þetta ákvæði er í samræmi við ákvæði laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, og laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, sem áður er getið, en þar er við það miðað að leyfisveitingar séu í höndum iðnaðarráðherra.

Markmiðið með því að veita leyfi til kolvetnisleitar er það að gefa fyrirtækjum, sem áhuga hafa á kolvetnisstarfsemi, kost á að gera forkannanir til þess að meta hvort grundvöllur sé fyrir því að hefja rannsóknastarfsemi. Auk þess er tilgangur kolvetnisleitar að afla upplýsinga um ástand tiltekinnna svæða til þess að geta lagt mat á það hvort kolvetni sé að finna í vinnanlegum mæli.

Kolvetnisleit felur í sér rannsóknarvinnu í formi jarðfræðilegra, jarðeðlisfræðilegra og jarðefnafræðilegra rannsókna. Að jafnaði felur leyfi til leitar einungis í sér heimild til handa leyfishafa að framkvæma grunnar boranir, þ.e. með sýnatöku úr efstu jarðlögum hafsbotsins, t.d. með grunnum borunum eða töku kjarna, sbr. 3. mgr. 2. gr. Eftir atvikum geta slík leyfi þó einnig falið í sér rétt til dýpri borana í þeim tilgangi að afla upplýsinga um almenn skilyrði til myndunar og varðveislu kolvetnis.

Um 5. gr.

Hér kemur fram sú skylda sem hvílir á umsækjanda um leyfi til kolvetnisleitar að leggja fram upplýsingar um fyrirhugaðar rannsóknir. Eins og að framan er rakið hefur Ísland innan efnahagslögsögunnar lögsögu að því er varðar vísindalegar rannsóknir. Fram kemur í 10. gr. laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, að umsókn um leyfi til rannsókna í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands skuli fylgja nákvæmar upplýsingar um eðli og markmið rannsóknar og tiltekin önnur atriði varðandi rannsóknina. Er þetta áréttning á þeirri skyldu. Þá er rétt að minnst á að sams konar ákvæði er að finna í 16. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Um 6. gr.

Við það er miðað í 1. mgr. að leyfi til kolvetnisleitar verði veitt til allt að þriggja ára í senn. Ráðherra er þó heimilt að kveða á um styttri leyfistíma enda verður að telja að í mörgum tilfellum sé nægilegt fyrir leyfishafa að fá styttri tíma til leitar.

Það er meginregla skv. 2. mgr. að leyfi til kolvetnisleitara felur ekki í sér forgangsrétt til handa leyfishafa til rannsókna eða vinnslu að lokinni leit. Slíkan rétt geta þeir aðilar einir öðlast sem fengið hafa rannsókna- og vinnsluleyfi skv. IV. kafla frumvarpsins. Helstu rökin fyrir þessu ákvæði eru þau að væri forgangsréttur tryggður þeim sem fá leyfi til kolvetnisleitar gæti það dregið úr áhuga olíufyrirtækja á að sækja um rannsókna- og vinnsluleyfi sem íslensk stjórnvöld kynnu síðar að auglýsa til umsóknar. Eins og greinir í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins felur leyfi til leitar að jafnaði einungis í sér heimild til handa leyfishafa til að framkvæma grunnar boranir, þ.e. með sýnatöku úr efstu jarðlögum hafsbótans, t.d. með grunnum borunum eða töku kjarna. Þó getur hugsast að svo ólíklegt sé að kolvetni finnist á ákveðnum svæðum að stjórnvöld semji svo um við aðila, sem fær leyfi til þess að leita að kolvetni, að hann njóti forgangsréttar þegar kemur að því að rannsaka og vinna kolvetni.

Í 3. mgr. er ráðherra tryggð heimild til þess að setja nánari reglur um veitingu leyfis til leitar að kolvetni. Í reglum þessum er m.a. gert ráð fyrir ákvæðum um greiðslu kostnaðar vegna mats á umsækjendum og veitingar leyfa, upplýsinga- og tilkynningaskyldu um framkvæmd og niðurstöður leitar, afhendingu gagna og þagnarskyldu. Ljóst þykir að nokkuð mikill kostnaður kann að hljóta af því að meta umsækjanda um leyfi. Þykir því rétt að stjórnvöld hafi heimild til þess að endurkrefja umsækjanda um þann kostnað sem hlýst af útgáfu leyfisins.

Um IV. kafla.

Hér er að finna ákvæði um rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Fjallað er um leyfi og skilyrði leyfisveitingar, rannsóknir og vinnslu, leiðslukerfi og lokun hafstöðvar að lokinni rannsókn og vinnslu.

Um 7. gr.

Ákvæði 1. mgr. felur í sér heimild ráðherra til að veita einkarétt til rannsókna og vinnslu á tilteknum svæðum. Eins og áður er rakið í almennum athugasemdum felst í þessu að fyrirtæki er veitt sérleyfi til þess að rannsaka og vinna kolvetni á tilteknum svæðum. Þessum einkarétti er svo hægt að skipta á milli fleiri umsækjenda samkvæmt nánara samkomulagi milli fyrirtækjanna og ráðherra. Þó er miðað við það að einn aðili beri ábyrgð á rekstrinum og starfseminni út á við gagnvart íslenska ríkinu. Þá er tekið fram að einungis megi veita slíkt leyfi aðilum sem að mati ráðherra hafa nægilega sérþekkingu og reynslu og fjárhagslegt bolmagn. Í þessu efni skal á það bent að í 5. gr. tilskipunar 94/22/EB er m.a. við það miðað að aðildarríkin geri nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að leyfi séu einungis veitt á grundvelli viðmiðana sem varða a) tæknilegt og fjárhagslegt bolmagn fyrirtækja og b) hvernig þau hyggjast standa að leit, rannsóknum og/eða vinnslu á svæðinu sem um ræðir.

Greinin gerir ráð fyrir því að rannsókna- og vinnsluleyfi skiptist í tvo hluta. Er annars vegar um að ræða réttinn til að rannsaka hvort kolvetni eru á tilteknum svæðum og hins vegar réttinn til þess að vinna kolvetni að uppfylltum þeim skilyrðum sem sett eru fyrir rannsókn, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Helstu rökin fyrir því að veita sameiginlegt leyfi til rannsókna- og vinnslu kolvetna eru þau að ólíklegt má telja að olíufyrirtæki leggi í kostnaðarsamar rannsóknir, sem m.a. fela í sér djúpar rannsóknarborholur, nema þeim verði fyrir fram tryggður réttur til þess að framleiða og verða eigendur að því kolvetni sem er framleitt.

Um 8. gr.

Í þessari grein eru reglur um það að auglýsa skuli eftir umsóknum um leyfi til rannsóknna- og vinnslu kolvetnis á tilteknum svæðum. Eins og að framan greinir í almennum athugasemdum er í 3. gr. tilskipunar 94/22/EB ákvæði um það hvernig auglýsa beri eftir umsóknum um rannsóknna- og vinnsluleyfi.

Í 1. mgr. er við það miðað að tekið sé tillit til skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum eins og að framan greinir. Með orðalaginu „að jafnaði“ er tekið tillit til þess að vera kann að ráðherra veiti leyfi án þess að til sérstakrar auglýsingar komi eins og greinir í 4. mgr. þessarar greinar. Meginreglan er því sú að auglýst er eftir umsækjendum um leyfi til rannsóknna- og vinnslu kolvetnis, en hugmyndin að baki þessari aðferð er sú að fá sem flest félög til þess að sækja um rannsóknna- og vinnsluleyfi.

Samkvæmt 2. mgr. verður kveðið á um það í auglýsingu til hvaða svæða rannsóknna- og vinnsluleyfi tekur. Við það er miðað að í auglýsingu verði gerð grein fyrir helstu skilmálum og skilyrðum fyrir veitingu leyfis. Einungis er unnt að geta skilmála almenns eðlis í auglýsingu. Ekki verður gengið frá endanlegum skilmálum leyfis fyrr en að loknum samninga- viðræðum við þann sem fær rannsóknna- og vinnsluleyfi á viðkomandi svæði.

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til að hafna öllum umsóknum um leyfi sem borist hafa í kjölfar auglýsingar. Sambærilegt ákvæði er í 6. mgr. 3. gr. tilskipunar 94/22/EB. Þar er þó sérstaklega áréttað að slík ákvörðun megi ekki fela í sér að fyrirtækjum sé mismunað.

Samkvæmt 4. mgr. er ráðherra heimilt, þrátt fyrir meginreglu 1. mgr., að veita leyfi án þess að auglýsa það þegar sérstaklega stendur á. Þannig er ráðherra heimilt að birta tilkynningu um að leyfi verði veitt öllum umsækjendum sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru fyrir veitingu leyfis án undangenginnar auglýsingar (e. open door policy). Eru þá leyfi veitt eftir því sem þau berast. Þegar svo stendur á þurfa umsækjendur ekki að bíða þess að tilkynnt verði um að leyfi verið veitt. Þetta gæti t.d. verið skynsamlegt þegar um er að ræða svæði þar sem ekki er talið líklegt að kolvetni finnist í vinnanlegu magni. Í þessu sambandi skal þess einnig getið að skv. 3. mgr. 3. gr. tilskipunar 94/22/EB mega aðildarríki veita leyfi án auglýsingar ef svæðið sem leitað er leyfis fyrir: a) er aðgengilegt til langs tíma; eða b) hefur áður sætt málsmeðferð þar sem auglýst hefur verið en hefur ekki leitt til þess að leyfi hafi verið veitt; eða c) hefur verið gefið eftir af fyrirtæki og fellur ekki sjálfkrafa undir a-lið. Þá þarf ekki að auglýsa eftir umsóknum um leyfi ef landfræðilegar ástæður eða framleiðsluástæður réttlæta veitingu leyfis fyrir svæði til leyfishafa aðlægs svæðis, en ákvæðið tryggir að leyfishafar annarra aðlægra svæða geti lagt inn umsóknir í þessum tilvikum innan hæfilegs tíma. Regla þessi er efnislega sambærileg 4. mgr. 3. gr. tilskipunar 94/22/EB (e. neighbouring block policy).

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að krefjast greiðslu kostnaðar vegna mats á umsækjendum og veitingar leyfa. Eins og rakið er í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins þykir ljóst að nokkuð mikill kostnaður kann að hljóta af því að meta umsækjendur. Sömu rök búa að baki heimild þessa ákvæðis um heimild stjórnvalda til þess að endurkrefja umsækjanda um kostnað sem hlýst af útgáfu leyfis til rannsóknna og vinnslu kolvetnis.

Um 9. gr.

Þessi grein er sambærileg 5. gr. frumvarpsins. Um skýringar á ákvæðinu vísast til athugasemda sem fram koma í skýringum við þá grein.

Um 10. gr.

Samkvæmt 7. gr. fær leyfishafi einkarétt til að rannsaka og vinna kolvetni á tilteknu svæði. Eins og vikið er að í athugasemdum við þá grein er nauðsynlegt að veita sameiginlegt rannsóknna- og vinnsluleyfi til þess að olúfyrirtæki leggi til það fé sem nauðsynlegt er til þess að rannsaka kolvetni á ákveðnum svæðum. Það skal hins vegar áréttað að rétturinn til þess að vinna kolvetni er að sjálfsögðu bundinn því skilyrði að það finnist í vinnanlegu magni á rannsóknartímanum. Við það er miðað að leyfið skiptist í tvo hluta skv. 1. og 2. mgr. Samkvæmt fyrri hluta leyfisins hefur leyfishafi heimild til þess að rannsaka kolvetni, en samkvæmt síðari hluta leyfisins hefur hann heimild til vinnslu kolvetnis. Síðari hluti leyfisins verður einungis virkur ef kolvetni finnst í vinnanlegu magni á því tímabili sem fyrri hluti leyfisins tekur til.

Í 1. mgr. er fjallað um fyrri hluta rannsóknna- og vinnsluleyfis, þ.e. rannsóknirnar. Fram kemur að leyfi til rannsókna skuli veitt til alls að 12 ára og er heimilt að framlengja það um tvö ár í senn en þó ekki lengur en til 16 ára. Ætla má að ekki verði algengt að leyfi verði veitt til rannsókna til 12 ára í upphafi, en þó verður að hafa í huga að aðstæður til olíuleitar geta verið erfiðar hér við land vegna veðurfars. Framlenging á leyfi kemur til greina þegar sérstaklega stendur á, t.d. ef leyfishafi sýnir með fullnægjandi hætti fram á að ókleift hafi verið að rannsaka til hlítar hvort kolvetni sé í vinnanlegu magni á því svæði sem leyfið tekur til.

Í 2. mgr. er kveðið á um síðari hluta rannsóknna- og vinnsluleyfis, þ.e. vinnslu kolvetnis. Eins og áður er rakið á leyfishafi forgangsrétt til vinnslu kolvetnis að loknu rannsóknartímabilinu. Sá forgangsréttur er þó undir því kominn að leyfishafi hafi uppfyllt þau skilyrði sem sett eru fyrir rannsóknnum skv. 1. mgr. þessarar greinar. Eins og fram kemur í greininni er þó ekki heimilt að veita vinnsluleyfi til lengri tíma en 30 ára.

Samkvæmt 3. mgr. verður að miða við það að rétturinn til vinnslu kolvetnis nái a.m.k. til þess svæðis sem leyfishafi hefur rannsakað og hyggst hefja vinnslu á kolvetni. Í nágrennalöndunum hefur þó tíðkast að leyfishafa sé veittur réttur til þess að vinna kolvetni á stærra svæði en rannsóknarleyfið tók til. Þetta fer þó eftir orðalagi rannsóknna- og vinnsluleyfisins. Það er þó lagt í vald ráðherra að leggja endanlegt mat á það hvort svæði sem leyfishafi hyggst hefja vinnslu kolvetnis á sé hagkvæmur kostur.

Um 11. gr.

Hér eru tilgreind þau efnisatriði sem ávallt þarf að taka afstöðu til í rannsóknna- og vinnsluleyfi. Upptalningin er ekki tæmandi heldur tekur hún mið af helstu almennum atriðum sem ávallt þurfa að vera til staðar í slíku leyfi. Að öðru leyti verður að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvað eigi að koma fram í rannsóknna- og vinnsluleyfi.

Um 12. gr.

Markmið 1. máls. ákvæðisins er að tryggja að áður en leyfi lýkur, án tillits til þess hvaða ástæður liggja því til grundvallar, sé endanlega gengið frá fjárhagslegum skuldbindingum leyfishafa, t.d. vegna greiðslu gjalda og skaðabóta vegna tjóns sem leyfishafi kann að vera ábyrgur fyrir.

Í 2. máls. er svo mælt fyrir að sé starfsskyldum eða annars konar skyldum leyfishafa áfátt sé ráðherra heimilt að krefjast þess af leyfishafa að hann greiði þann kostnað, að hluta eða að fullu, sem þarf til að inna þá skyldu af hendi. Hafi stjórnvöld afturkallað leyfi er ástæðan oft sú að leyfishafi hefur vanrækt þær skyldur sem á hann hafa verið lagðar. Við þessar aðstæður kann því að reynast erfitt að fá leyfishafa til þess að fullnægja þeim skyldum sem

stjórnvöld telja nauðsynlegar. Þykir því hagkvæmast að stjórnvöld geti innt þessar skyldur af hendi og krafið leyfishafa um þann kostnað sem af þessu hefur hlotist.

Um 13. gr.

Í greininni segir að við rannsóknir og vinnslu skuli gæta fyllsta öryggis og þess að framkvæmdir séu í samræmi við góða alþjóðlega venju við svipaðar aðstæður. Rétt þykir að leggja sérstaka áherslu á að gæta skuli fyllsta öryggis við rannsóknir og vinnslu. Þá er miðað við að framkvæmdirnar samrýmist góðum alþjóðlegum venjum. Ástæðan er sú að við mat á því hvað telst fyllsta öryggi verður að miða við þau sjónarmið sem almennt eru lögð til grundvallar í olíuðnaðinum varðandi öryggismálefni, tæknileg atriði o.fl.

Greinin leggur jafnframt þá skyldu á leyfishafa að hann stofni ekki til ónauðsynlegrar hættu eða leggi tálmanir á flutninga, flug, fiskveiðar eða aðra starfsemi. Meginmarkmiðið með þessu er að koma í veg fyrir að fiskveiðum verði raskað. Leggja verður sjálfstætt mat á það í hverju tilviki hvort líta megi svo á að starfsemi tálmi flutningum, flugi, fiskveiðum eða annarri starfsemi.

Ákvæðið felur í sér meginreglu og er fyrst og fremst beint að leyfishafa og eftir atvikum öðrum samningsaðilum. Ráðherra verður því ávallt að hafa í huga þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar í ákvæðinu þegar leyfi er veitt samkvæmt reglum frumvarpsins. Hér má nefna að þegar ráðherra tekur ákvörðun um hvort samþykkja skuli framkvæmda- og vinnsluáætlun, sbr. 2. mgr. 15. gr., verður hann að líta til fyrirmæla þessarar greinar.

Um 14. gr.

Boranir eru í eðli sínu hættulegar og geta stofnað öryggi manna í hættu og valdið tjóni á búnaði og mengun sjávar. Þykir því rétt að áskilja samþykki ráðherra fyrir hverri einstakri borun sem er framkvæmd.

Um 15. gr.

Einungis kemur til beitingar þessa ákvæðis ef leyfishafi hefur fundið nýtanlegar kolvetnisauðlindir og hyggst hefja vinnslu.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skyldu leyfishafa til þess að leita samþykkis ráðherra áður en bygging hafstöðvar og vinnsla kolvetnis hefst. Þegar metið er hvort samþykkja skuli byggingu hafstöðvar skal taka tillit til þess hvort búnaður og starfshættir hæfi aðstæðum. Þá verður einnig að taka tillit til þeirra atriða sem kveðið er á um í 13. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu leyfishafa til þess að leggja fram framkvæmda- og vinnsluáætlun varðandi þær kolvetnisauðlindir sem leyfishafi hyggst hefja vinnslu á, en áætlunin er háð samþykki ráðherra. Ekki er sérstaklega vikið að því hvað eigi að koma fram í framkvæmda- og vinnsluáætlun heldur ræðst það af aðstæðum hverju sinni.

Í 3. mgr. er að finna ákvæði sem sett er til öryggis þegar ný vitneskja fæst um kolvetnisauðlindir sem leiðir til þess að breyta verður um framkvæmda- og vinnsluáætlun til að koma í veg fyrir varanlegt tjón á kolvetnisauðlindinni.

Um 16. gr.

Hér er kveðið á um lokun hafstöðvar. Með lokun er átt við stöðvun á starfrækslu hafstöðvar, þ.m.t. stöðvun á viðhaldi, brottflutning hennar og niðurrif hennar í heild eða að hluta og hreinsun vinnslusvæðisins að niðurrifi loknu. Lokun getur einnig falið í sér áframhaldandi starfrækslu hafstöðvar samkvæmt nýju leyfi eða að hafin sé annars konar starfsemi í stöðinni.

Markmiðið með greininni er að tryggja að leyfishafi hugi að lokun hafstöðvar þegar í upphafi er hann leggur fram framkvæmda- og vinnsluáætlun. Þessu til stuðnings má nefna að fyrirhafi eru um það í ályktun Alþjóðasiglingamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (IMO) frá 19. október 1989 að hafstöðvar eigi að vera hannaðar og byggðar með hliðsjón af niðurrifi á síðari stigum.

Um 17. gr.

Í greininni er fjallað um leiðslukerfi til vinnslu og flutnings kolvetnis en gera má ráð fyrir að kolvetni verði flutt með þessum hætti af vinnsluvæðum. Almennt er talið að leiðslukerfi séu öruggur kostur í umhverfislegu tilliti miðað við að dæla kolvetni í olíuskip.

Í 1. másl. 1. mgr. er kveðið á um það að leyfi ráðherra þurfi til byggingar og rekstrar leiðslukerfa til vinnslu og flutnings kolvetnis. Eðlilegt þykir að leyfi ráðherra þurfi fyrir þessum framkvæmdum þar sem þær geta raskað annars konar starfsemi, t.d. togveiðum eða lagningu sæstrengja. Á það skal bent að leiðslukerfi eru hafstöðvar í skilningi 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Skv. 2. másl. 1. mgr. skal í leyfinu m.a. setja skilyrði um skipulag leiðslubúnaðarins, þar á meðal legu og stærð lagna, eignarhald á kerfinu, afnot annarra af því, greiðslur fyrir afnotin og greiðslur til ríkisins. Telja verður nauðsynlegt að sett verði skilyrði fyrir skipulagi leiðslubúnaðarins vegna þeirra ástæðna sem að framan eru raktar.

Ákvæði 2. mgr. undanþiggur staðbundinn leiðslubúnað sem er hluti hafstöðvar og notaður er til vinnslu úr einstakri kolvetnisauðlind. Hafstöðvum fylgir leiðslubúnaður sem nauðsynlegur er fyrir starfsemina en er ekki ætlaður til flutnings kolvetna af vinnsluvæðum til lands. Þykir því nauðsynlegt að undanskilja þennan búnað þeirri reglu 1. mgr. að leyfi ráðherra þurfi sérstaklega fyrir þessum leiðslubúnaði, enda verður tekið á þessu atriði í leyfi fyrir hafstöð.

Ákvæði 3. mgr. varðar þá stöðu þegar leiðslubúnaður leyfishafa nær til landsvæðis eða landgrunns annars ríkis og samstarfssamningur um byggingu og starfrækslu leiðslukerfisins er milli þess ríkis og íslenska ríkisins. Hér getur ráðherra lagt þá skyldu á leyfishafa íslenska hluta leiðslubúnaðarins að taka þátt í samstarfinu og sett nánari skilyrði um þátttökuna. Það eru fyrst og fremst hagkvæmnisrök sem búa að baki þessari reglu.

Um 18. gr.

Í greininni kemur fram að bygging og starfræksla leiðslubúnaðar á vegum annars ríkis til flutnings á kolvetni milli landa um landgrunn Íslands sé háð leyfi iðnaðarráðherra. Erfitt er að ímynda sér að til beitingar reglunnar geti komið á næstu árum. Engu að síður þykir rétt að kveða sérstaklega á um þetta atriði, en reglan á sér fyrirmynd í 79. gr. hafréttarsáttmálans. Þar kemur fram í 1. mgr. 79. gr. að öll ríki hafi rétt til þess að leggja rör og leiðslur á landgrunninu. Þessi réttur takmarkast þó af hagsmunum strandríkisins, sbr. einkum 2.–5. mgr. 79. gr. sáttmálans. Þannig hefur strandríkið rétt til þess að gera sanngjarnar ráðstafanir vegna rannsókna á landgrunninu, hagnýtingar náttúruauðlinda þess, eftirlits og varna gegn mengun úr leiðslum. Afmörkun leiðar til að leggja þessar leiðslur á landgrunninu er háð samþykki strandríkisins. Þá hefur strandríki lögsögu yfir leiðslum sem notaðar eru við rannsóknir eða nýtingu auðlinda landgrunns þess og við rekstur mannvirkja sem eru undir lögsögu þess. Loks kemur fram að ríki skuli jafnan taka tilhlýðilegt tillit til leiðslna sem þegar hafa verið lagðar þegar lagðar eru nýjar leiðslur á landgrunni strandríkis.

Um 19. gr.

Ákvæði 1. mgr. er ætlað að tryggja að kolvetnisauðlindir sem ná inn á svæði sem tveir eða fleiri leyfishafar hafa vinnsluleyfi á verði nýttar eins og um eitt svæði væri að ræða. Telja verður að samvinna sem þessi sé til þess fallin að lækka byggingar- og vinnslukostnað.

Almennt má gera ráð fyrir því að samstarfssamningar um rannsóknir og vinnslu séu mjög ítarlegir og hafi að geyma reglur um skiptingu kolvetnis milli aðila. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að slíkir samningar hafi hlotið samþykki ráðherra enda verður að telja nauðsynlegt að samningar sem þessir stangist ekki á við opinbera hagsmuni. Þá er ráðherra heimilt að kveða á um innihald samstarfssamnings ef aðilar komast ekki sjálfir að samkomulagi innan hæfilegs tíma. Veita verður aðilum sanngjarnt svigrúm til þess að komast sjálfir að samkomulagi um samstarfssamning. Það fer eftir eðli máls hverju sinni hvað er hæfilegur tími, en hér verður að miða við hagsmuni allra þeirra sem koma að máli, þ.e. hagsmuni aðilanna og hins opinbera. Hér verður að líta til þess að samkomulag verður að nást nægilega fljótt svo að hanna megi framleiðslutæki með tilliti til þess að samhæfa kolvetnisvinnslunna.

Ákvæði 2. mgr. tekur til þess tilviks þegar kolvetnisauðlind nær yfir í landgrunn annars ríkis og samstarfssamningur milli þess ríkis og íslenska ríkisins hefur verið gerður. Þegar svo háttar til krefst þessi staða einnig samhæfingar á rannsóknnum og vinnslu kolvetnisauðlindarinnar svo að nýta megi hana með hagkvæmum hætti. Þykir rétt að ráðherra sé hér einnig veitt heimild til þess að samhæfa nýtingu auðlindarinnar og setja leyfishafa nánari skilyrði fyrir þátttöku.

Um 20. gr.

Samkvæmt 1. mgr. er ráðherra veitt heimild til þess að krefjast þess að tvær eða fleiri kolvetnisauðlindir verði samnýttar af hagkvæmnisástæðum eða öðrum ástæðum. Þetta ákvæði er til fyllingar reglu 19. gr. sem kveður á um skiptingu kolvetnisauðlindar af landfræðilegum ástæðum.

Samkvæmt 2. mgr. getur ráðherra skyldað leyfishafa til að veita öðrum leyfishöfum aðgang að búnaði í því skyni að samnýta kolvetnisauðlindir. Verður að sjálfsögðu að miða við að þessi ráðstöfun valdi leyfishafa ekki verulegum óþægindum eða raski.

Um 21. gr.

Frumvarpsgreinin felur fyrst og fremst í sér áréttingu á þeirri lagaskyldu sem felst í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þannig er ljóst að leyfi eða samþykki iðnaðarráðherra fyrir starfsemi samkvæmt lögnum er ávallt háð því að fram hafi farið mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þar að lútandi þegar við á.

Um V. kafla.

Í kaflanum eru ákvæði um vinnuumhverfi og öryggisráðstafanir við kolvetnisstarfsemi. Er í 22. gr. kveðið á um að gæta skuli fyllsta öryggis við kolvetnisstarfsemi, öryggis á vinnustað og að gerðar séu nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir tjón eða draga úr afleiðingum þess. Þá kveður 23. gr. á um sérstök öryggissvæði umhverfis hafstöðvar.

Um 22. gr.

Í greininni er almennt kveðið á um skyldur leyfishafa í tengslum við vinnuumhverfi og öryggisráðstafanir. Miða verður við að vinnuumhverfi þar sem kolvetnisstarfsemi fer fram taki ávallt mið af gildandi lögum.

Í 1. mgr. segir að við kolvetnisstarfsemi skuli gæta fyllsta öryggis. Þá skuli þess gætt að starfsemin uppfylli þær kröfur sem almennt eru gerðar til kolvetnisstarfsemi á hverjum tíma, m.a. hvað varðar tæknibúnað og vinnuferli.

Samkvæmt 2. mgr. skulu leyfishafi og aðrir þeir sem taka þátt í kolvetnisstarfsemi stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöð og að virkt eftirlit sé með því að vinnuumhverfi þar fullnægi gildandi lögum. Þannig er í þessari grein vísað til gildandi laga um efnið á hverjum tíma, sbr. nú lög um hollustuhætti og mengunareftirlit og lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Í fyrrgreindu lögunum er m.a. að því vikið í 2. gr. að lögin taki til hvers konar starfsemi og framkvæmda í efnahagslögsögunni.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að leyfishafi geri nauðsynlegar ráðstafanir til að fyrirbyggja eða draga úr afleiðingum tjóns, þar á meðal ráðstafanir sem miða að því að færa umhverfið í sitt fyrra horf.

Loks kemur fram í 3. mgr. heimild til handa iðnaðarráðherra til að setja nánari reglur um hafstöðvar. Hér má nefna reglur sem settar eru til þess að tryggja öruggt og heilsusamlegt umhverfi við kolvetnisstarfsemi. Ástæða þykir til að hafa heimild til handa ráðherra til að setja sérreglur um vinnuástöðu á hafstöðvum þar sem gerðar eru strangari kröfur en almennt gilda um vinnuástöðu samkvæmt gildandi lögum á hverjum tíma.

Um 23. gr.

Í 23. gr. koma fram reglur um sérstök öryggisbelti umhverfis hafstöðvar. Ákvæðið veitir iðnaðarráðherra heimild til þess að setja nánari reglur um þessi svæði í samræmi við alþjóðlegar venjur. Enn fremur getur ráðherra sett nánari reglur um takmarkanir á rétti skipa til að festa akkeri og stunda veiðar í nágrenni við leiðslubúnað.

Almennt er talið nauðsynlegt að setja sérstök öryggisbelti umhverfis mannvirki og útbúnað sem notaður er til kolvetnisvinnslu vegna slysa- og mengunarhættu. Strandríkjum er heimilt að þjóðarétti að koma á fót sérstökum öryggisbeltum umhverfis tilbúnaðar eyjar, útbúnað og mannvirki. Þannig kemur fram í 4. mgr. 60. gr. hafréttarsáttmálans að í sérefnahagslögsögunni geti strandríki ef nauðsyn krefur ákveðið hæfilega stór öryggisbelti umhverfis þessar tilbúnaðar eyjar, útbúnað og mannvirki þar sem það getur gert viðeigandi ráðstafanir til að tryggja öryggi siglinga, útbúnaðarins og mannvirkjanna. Þá segir í 80. gr. sáttmálans að 60. gr. gildi um þessi mannvirki og útbúnað að breyttu breytanda á landgrunninu. Ekki er vafa undirorpið að hafstöðvar í skilningi hugtaksins í frumvarpi þessu falla undir tilvitnuð ákvæði hafréttarsáttmálans.

Í 5. mgr. 60. gr. hafréttarsáttmálans segir að strandríki skuli ákveða víðáttu öryggisbeltanna með hliðsjón af viðeigandi alþjóðareglum og skuli þau ekki ná lengra út en 500 metra þar í kring nema annað sé heimilað í almennt viðurkenndum alþjóðareglum eða felist í tillögu þar til bærrar alþjóðastofnunar. Í ljósi þess að víðáttu öryggisbeltisins kann að taka breytingum samkvæmt alþjóðalögum er eðlilegt að ráðherra setji á hverjum tíma nánari reglur um beltið.

Í lokamálslið 23. gr. kemur fram sú regla að ráðherra geti sett reglur sem takmarka rétt skipa til að festa akkeri og stunda veiðar í nágrenni við leiðslubúnað. Hér er gengið skemur en í fyrri hluta ákvæðisins þar sem í þjóðaétti er almennt litið svo á að strandríki hafi ekki eins ríkar heimildir til þess að koma á fót öryggisbeltum í nágrenni við leiðslubúnað. Hins vegar verður að líta svo á að heimilt sé að setja reglur af öryggisástæðum.

Um VI. kafla.

Hér eru fyriræli um eftirlit með leitar-, rannsókn- og vinnslusvæðum, upplýsingagjöf, meðferð upplýsinga o.fl. Hér er miðað við að Orkustofnun hafi stjórnsýsluverkefnum að gegna við framkvæmd laganna. Ákvæði þessi eiga sér að nokkru fyrirmynd í IX. kafla laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Um 24. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar er lagt til að Orkustofnun verði fengið það hlutverk að hafa eftirlit með leitar-, rannsókn- og vinnslusvæðum samkvæmt þeim leyfum sem iðnaðarráðherra veitir.

Í 2. mgr. er heimild til að krefjast greiðslu kostnaðar vegna eftirlits með leitar-, rannsókn- og vinnslusvæðum kolvetnis þar sem leyfi hefur verið veitt. Ljóst má vera að þetta eftirlit Orkustofnunar getur falið í sér verulega útgjaldaaukningu. Til þess að mæta þessum kostnaði er sett heimild til handa ráðherra til að krefja leyfishafa um þann aukna kostnað sem leiðir af eftirliti þessu, sbr. 14. tölul. 11. gr.

Um 25. gr.

Rétt þykir að Orkustofnun viði að sér þekkingu og gögnum sem verða til um landgrunnið við kolvetnisstarfsemi. Telja verður að það sé lykilatriði við skynsamlega stjórnun kolvetnisstarfsemi að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir þessa starfsemi.

Um 26. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um upplýsingaskyldu handhafa leitar-, rannsókn- eða vinnsluleyfis. Er gert ráð fyrir almennri upplýsingaskyldu leyfishafa gagnvart Orkustofnun. Telja má eðlilegt að upplýsingar þessar verði sendar stofnuninni eigi sjaldnar en árlega. Þá er kveðið á um heimild Orkustofnunar til þess að óska eftir gögnum og sýnum af efnum. Þessi frumvarpsgrein tengist því hlutverki Orkustofnunar að viða að sér upplýsingum sem til verða við kolvetnisstarfsemi og nýst gætu stjórnsvöldum við skynsamlega stjórnun hennar.

Um VII. kafla.

Í þessum kafla eru eignarnáms- og bótaákvæði. Í 27. gr. er almenn eignarnámsheimild til handa ráðherra. Þá er í 28. gr. að finna ákvæði um skaðabótaábyrgð vegna kolvetnisstarfsemi. Í 29. gr. er mælt fyrir um að réttur tjónþola til skaðabóta samkvæmt almennum reglum sé að engu leyti takmarkaður.

Um 27. gr.

Í ákvæði þessu kemur fram að iðnaðarráðherra sé heimilt að taka eignarnámi fasteignir til þess að kolvetnisstarfsemi geti farið fram. Bætur til handa eignarnámsþola verða ákveðnar með eignarnámsmati samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms.

Um 28. gr.

Þessi grein fjallar um skaðabótaábyrgð leyfishafa á tjóni sem rekja má til kolvetnisstarfsemi. Í greininni er aðeins fjallað um skilyrði fyrir skaðabótum, en um ákvörðun bótafjárhæðar fer eftir almennum reglum skaðabótaréttar.

Í 1. mgr. kemur fram meginregla um skaðabótaábyrgð leyfishafa á tjóni sem rekja má til kolvetnisstarfsemi og er þar um hlutlæga reglu að ræða. Þannig þarf sá sem verður fyrir tjóni

sem stafar að kolvetnisstarfsemi ekki að sanna að tjónið sé afleiðing saknæmrar háttsemi, en tjónþoli verður að sjálfsögðu að sýna fram á að almenn skilyrði hlutlægrar ábyrgðar séu fyrir hendi. Séu þessi skilyrði skaðabótaábyrgðar uppfyllt getur tjónþoli krafist leyfishafa um bætur, enda ber leyfishafi ábyrgðina út á við gagnvart tjónþola. Þannig skiptir t.d. ekki máli þótt verktaki sem starfar á vegum leyfishafa hafi valdið tjóninu. Leyfishafi getur aftur átt kröfu á hendur verktaka samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar. Helstu rökin sem búa að baki reglunni um hlutlæga ábyrgð eru þau að um er að ræða starfsemi sem almennt má telja hættulega.

Meginregla 1. mgr. sætir sérstökum takmörkunum sem fram koma í 2. og 3. mgr. varðandi eigin sök tjónþola og óviðráðanleg atvik (vis major). Í 2. mgr. kemur fram að skaðabótaskylda falli niður ef sannað er að tjónþoli hefur valdið tjóninu af ásetningi eða stórfelldu gáleysi.

Í 3. mgr. er ákvæði um að lækka megi eða fella niður bætur ef umhverfistjón má rekja til óviðráðanlegra atvika sem leyfishafa verður ekki kennt um, t.d. náttúruhamfara. Sambærileg ákvæði tíðkast í löggjöf nágrannaríkjanna um sama efni og byggist á því að skaðabótageiðslur vegna tjóns sem verður af kolvetnisstarfsemi geta verið verulega háar. Í þessu sambandi má einnig minnst á alþjóðasamning frá 29. nóvember 1969 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar, sem lögfestur var hér á landi með lögum nr. 14/1979. Þar er gert ráð fyrir að óviðráðanleg atvik eins og t.d. styrjöld eða náttúruhamfarir leysi rekstraraðila undan ábyrgð.

Um 29. gr.

Rétt þykir að áréttu að ákvæði 28. gr. takmarkar að engu leyti rétt til skaðabóta sem tjónþoli kann að eiga samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar.

Um VIII. kafla.

Svo sem heiti kaflans ber með sér geymir hann ákvæði af ýmsum toga, þ.m.t. refsí- og viðurlagaákvæði. Í 31. gr. er meginregla um bann við framsali á leyfi samkvæmt lögnum. Þá er í 32. gr. reglugerðarheimild til handa iðnaðarráðherra. Í 33. gr. eru refsíákvæði. Loks er gildistökuákvæði í 34. gr.

Um 30. gr.

Óeðlilegt þykir að leyfi sem hér eru til umfjöllunar geti gengið kaupum og sölum eða að þau sé hægt að setja til tryggingar fjárskuldbindingum. Tilgangurinn með því að áskilja leyfi ráðherra til þess að framselja leyfi er sá að fyrirtæki sem fær leyfið framselt fullnægi þeim skilyrðum sett eru að öðru leyti fyrir veitingu leyfis í frumvarpinu. Þetta ákvæði tekur ekki einungis til beins framsals á leyfi heldur einnig til framsals með óbeinum hætti, t.d. breytinga á eignarhaldi fyrirtækis sem fengið hefur leyfi til leitar, rannsókna eða vinnslu kolvetnis.

Um 31. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 32. gr.

Í 1. málsl. kemur fram að brot gegn ákvæðum frumvarpsins varði sektum, nema þyngri refsingu varði samkvæmt öðrum lögum. Þá er heimild í 2. málsl. til að dæma jafnt lögaðila sem einstaklinga til greiðslu sekta vegna brota á ákvæðum frumvarpsins. Ákvæði 3. málsl.

felur í sér hlutræna refsíabyrgð lögaðila þar sem það á við. Rökin fyrir þessum reglum eru einkum þau að ekki þykir eðlilegt að lögaðili sleppi þótt hinn brotlegi finnist ekki. Ýmis dæmi eru um ákvæði um refsíabyrgð án persónulegrar sakar í íslenskum rétti, en sem dæmi má nefna 35. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og 28. gr. laga nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar.

Um 33. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Með frumvarpinu er settur rammi um leit, rannsóknir og vinnslu á kolvetni auk flutnings þess í landhelgi, efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands. Eining er kveðið á um eign íslenska ríkisins á kolvetni.

Gera má ráð fyrir einhverjum kostnaði iðnaðarráðuneytisins við leyfisveitingar til leitar að kolvetni og við mat á umsækjendum sbr. 6. og 7. gr. frumvarpsins. Í 8. gr. er kveðið á um heimild ráðuneytisins til að krefjast greiðslu kostnaðar vegna slíkra leyfisveitinga. Þá má gera ráð fyrir nokkrum kostnaði Orkustofnunar við eftirlit með leit og vinnslu kolvetnis og vegna öflunar sérþekkingar á því sviði. Í frumvarpinu er í 24. gr. gert ráð fyrir að heimilt verði að krefjast greiðslu kostnaðar vegna eftirlitsins. Í fjárlögum fyrir árið 2000 undir liðnum ýmis orkumál hefur verið gert ráð fyrir 2 m.kr. fyrir landgrunnsrannsóknir. Áætlað er að sá kostnaður auk notendagjalda komi til með að standa undir kostnaði við eftirlit, sérfræðiþekkingu og stjórnslu málaflokksins.

Ekki verður séð að frumvarpið hafi áhrif á afkomu ríkissjóðs verði það að lögum þar sem gert er ráð fyrir að auknum kostnaði iðnaðarráðuneytisins og Orkustofnunar verði mætt með þjónustugjöldum.