



Byggðastofnun

Þróunarsvið

Alþingi
Erindi nr. P 131/712
komudagur 20.1.2005

Dagsetning 18. janúar 2005

Iðnaðarnefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Iðnaðarnefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Byggðastofnunar um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni og miðast eftirfarandi umsögn við áhrif frumvarpsins á þá þætti. Ekki hefur verið fjallað um umsögnina í stjórn stofnunarinnar.

Lagafrumvarp þetta er unnið á grundvelli skýrslu starfshóps sem iðnaðarráðherra fól að endurskoða lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Samkvæmt rökstuðningi með frumvarpinu virðist um nauðsynlegar endurbætur að ræða. Skilgreining auðlinda er víðfeðmari og skýrari og kveðið er á um hlutverk og eftirlitsskyldu Orkustofnunar með skýrum hætti. Í frumvarpinu eru einnig ákvæði um að stjórnun náttúruauðlinda sé hagkvæm frá samfélagslegu sjónarmiði og að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, en jafnframt gætt réttmætra hagsmuna fasteignareigenda. Þá er sérstakur gagnagrunnur afar mikilvægur til að öðlast yfirsýn yfir auðlindir landsins.

Byggðastofnun telur að um nauðsynlega lagasetningu sé að ræða og gerir ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst

Guðmundur Guðmundsson
Sérfræðingur á þróunarsviði
Byggðastofnunar



Ágúst G. Ágústsson, ritari
Iðnaðarnefndar Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 17. febrúar 2005
SP/hó

Efni: Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum - auka athugasemdir

Tilv: 2004120008

Árni Snæbjörnsson ráðunautur vakti athygli mína á eftirfarandi varðandi skilgreiningu á netlögum í ofangreindu frumvarpi. Ég vil koma þessari athugasemd hans á framfæri við iðnaðarnefnd, ef það er ekki of seint orðið, og mæli eindregið með, að skilgreiningin verði sett eins og í lögum nr. 64/1994.

“Í 3. gr. um skilgreiningar er í 11. lið fjallað um netlög. Þar er vikið frá þeirri skilgreiningu sem er t.d. í lögum nr. 64/1994 sk. villidýralögum, sem aftur taka mið af eldri lögum. Tel mikilvægt að við höldum okkur við þá skilgreiningu.

Í frumvarpinu er þessi skilgreining þannig.

11. *Netlög:* Vatnsbotn 115 metra út frá bakka stöðuvatns sem landareign liggur að, svo og sjávarbotn 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar.

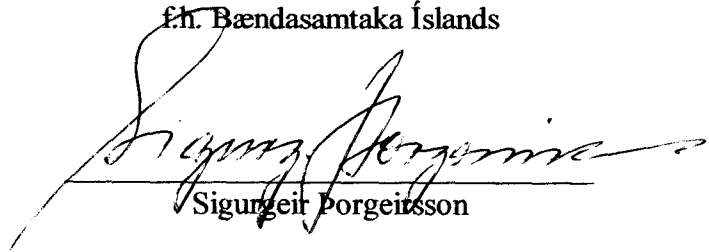
En ætti að vera.

Netlög: Hafsvæði 115m út frá stórstraumsfjörumáli landareignar eða 115m út frá bakka stöðuvatns sem landareignin liggur að. Netlög fylgja einnig eyjum hölmum og skerjum í sjó og í stöðuvötnum”.

Við athugun á ofangreindu frumvarpi, fór það einnig framhjá okkur að úr lögnum (nr. 57/1998) er felld 9. grein, sem kveður á um að ekki megi undanskilja eignarlandi rétt til jarðefna, nema með sérstöku leyfi ráðherra.

Stjórn Bændasamtaka Íslands beinir þeim eindregnu tilmælum til iðnaðarnefndar Alþingis, að þetta ákvæði haldist í lögunum og bendir á, að samsvarandi ákvæði er í lögunum um lax- og silungsveiði, og andstaða er við það hjá stjórn BÍ, að kljúfa hlunnindi frá bújörðum. Eftir sem áður geta menn meðlandskiptum selt afmarkaða hluta jarðanna og þar með jarðefnanámur, þar sem um slíkt er að ræða.

Virðingarfyllst,
f.h. Bændasamtaka Íslands



Sigurður Þorgeirsson



Iðnaðarnefnd Alþingis
Alþingi
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 28. janúar 2005
SP/hó

Efni: Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðvænum auðlindum, 374. mál
Tilv: 2004120008

Visað er í bréf iðnaðarnefndar Alþingis dags. 13. desember sl., þar sem leitað er álit á ofangreindu lagafrumvarpi.

Það er mikilvægt að hafa skýrar lagareglur um þau efni, sem frumvarpið fjallar um og að því leyti er það jákvætt. Skilyrði fyrir leyfum til leitar, rannsókna og nýtingar auðlindanna verða skýrari en í gildandi lögum og umsóknaferlið gagnsætt.

Á hinn bóginn er Orkustofnun falið feikilega mikið hlutverk við upplýsingaöflun, afskipti, varðveislu gagna og eftirlit, sem ætla má að verði gríðarlega dýrt og ekki er í öllum tilfellum ljós þörf fyrir. Í því sambandi er vakin athygli á umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins, sem Bændasamtökunum gafst færi á að skoða.

Lagafrumvarpið, sem og reyndar gildandi lög, felur í sér viðtækar heimildir til ráðstöfunar á eignarlandi óháð og jafnvel í andstöðu við vilja landeigenda. Er þá reyndar gert ráð fyrir, að samið sé um bætur eða viðkomandi auðlind sé tekin eignarnámi. Skilyrði fyrir eignarnámi eru þó ekki tilgreind í lagatextanum í 36. grein, en í því sambandi hlýtur að mega treysta á ákvæði 72. greinar stjórnarskrárinnar, þar sem segir: “Engan má skylda til að láta af hendi eign sína **nema almenningsþörf krefji**”.

Skilgreining á hugtakinu “jarðræn auðlind” er mjög víðtæk og leggjum við til að hún verði endurskoðuð og þrengd. Það er t.d. óþarft og óviðunandi að landnýting, s.s. ræktun eða önnur nýting jarðvegs, og malarnám eða nýting andrúmsloftsins falli undir þessi lög. Lagafrumvarpið takmarkar nýtingu jarðefna (berg, grjót, möl, leir, sandur, vikur o.s.frv.) við heimilis- og búsparfir, sbr. 21. grein. Þetta er nýtt og óviðunandi. Leyfisveitingar eru í föstum farvegi samkvæmt öðrum lögum. Til efnistöku þarf framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar, skv. skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, og er nánar kveðið á um forsendur leyfisveitingar í náttúruverndarlögum nr. 44/1999, en einmitt þau ákvæði er nú verið að skerpa samkvæmt frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi. Öll efnistaka yfir tilgreindum mörkum, úr gömlum sem nýjum námum, verður þar með starfsleyfis skyld og heyrir einnig undir lög um mat á umhverfisárum. Aðkomu nýrrar stofnunar til leyfisgjafar og eftirlits er ofaukið á þessu sviði.

Í 3. grein frumvarpsins eru búspárfir skilgreindar svo: “Búspárfir til kvikfjárræktar”. Þessi skilgreining er of þröng og ekki í takt við tímann. Eðlilegast er í þessu sambandi að miða við “landbúnað” sbr. skilgreiningar í nýjum jarðalögum nr. 81/2004, 2. grein.

Loks þykir Bændasamtökum Íslands eðlilegt, sem samtök um mikils meirihluta þeirra sem fara með einkaeignarhald á landi, að eiga fulltrúa í nefnd þeirri sem skipa á samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II.

Viðingarfyllst,
f.h. Bændasamtaka Íslands



Sigurður Þorgeirsson

Alþingi
Erindi nr. P 131/1069

komudagur 14.3.2005

Iðnaðarnefnd
Alþingi
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 11. mars 2005

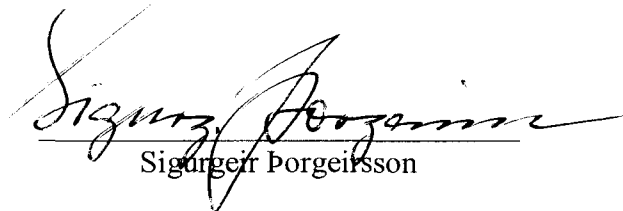
Efni: Frumvarp til vatnalaga og frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Tilv: 2005020016

Búnaðarþing 2005 fékk bæði ofangreind frumvörp til umfjöllunar.

Hvað frumvarpið um jarðrænar auðlindirvarðar, ítrekar þingið umsagnir Bændasamtaka Íslands, sem áður voru sendar og leggur sérstaka áherslu á að eignarréttur landeigenda verði virtur, en þingfulltrúum þykir hann vera fyrir borð borinn í frumvarpinu. Eðlilegt hlýtur að teljast og nauðsynlegt að setja afmörkuð skilyrði fyrir eignarnámsheimild samkvæmt 36. grein, og varað er sterklega við síðustu málsgrein þeirrar greinar, þar sem kveðið er á um ákvörðun eignarnámsbóta með þeim hætti að gróflega hallar á landeigandann. Þá lýsir búnaðarþing sterkum efasemdum við hina miklu valdatilfærslu til Orkustofnunar og telur, a.m.k. í sumum tilfellum, að eðlilegra sé að valdið verði áfram hjá ráðherra.

Um frumvarp til vatnalaga eiga hin sömu almennu sjónarmið við, en jafnframt vísast til meðfylgjandi greinargerðar ráðunautanna Árna Snæbjörnssonar og Óttars Geirssonar, sem gerst þekkja til gildandi laga og hvernig þau snerta hagsmuni bænda. Búnaðarþing 2005 tekur undir athugasemdir ráðunautanna, en leggur einnig áherslu á, að Landssambandi veiðfélaga gefist kostur á að fjalla um frumvarpið.

Virðingarfyllt,
f.h. Bændasamtaka Íslands
Sigurgeir Þorgeirsson

**E/S****EINKALEYFASTOFAN**

Skúlagötu 63 IS-150 Reykjavík

*Alþingi
Erindi nr. P 131/726
komudagur 24.1.2004*Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 REYKJAVÍK

Tilvísun yðar:

Tilvísun vor:

Dagsetning:

300/2005

20 . janúar 2005

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

Vísað er til bréfs iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 13. desember sl., þar sem ofangreint frumvarp var sent Einkaleyfastofunni til umsagnar.

Einkaleyfastofan vill þakka fyrir að fá tækifæri til að tjá sig um ofangreint frumvarp.

Eins og kunnugt er veita einkaleyfi, skv. lögum um einkaleyfi nr. 17/1991, uppfinningamönnum eða framsalshöfum þeirra tiltekinn einkarétt í ákveðinn tíma. Til grundvallar liggur sú hugmynd að uppfinningamaðurinn skuli með þeim hætti fá umbun fyrir framlag sitt til tækni framfara. Slíkur einkaréttur er því annars eðlis en einkaréttur aðila til rannsókna og nýtingar á tiltekinni auðlind skv. frumvarpinu. Almenn er viðurkennt að einkaleyfavernd styður og eykur nýsköpun og tækniþróun í víðum skilningi og styrkir þannig efnahagslega þróun.

Í frumvarpinu kemur fram að lögum um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum taki til allra jarðrænna auðlinda, þ.á.m. lífrænna efnasambanda og örvera sem vinna megi á jarðhitasvæðum. Samkvæmt lögum um einkaleyfi er hægt að fá einkaleyfi fyrir uppfinningum sem varða líffræðilegt efni, þ.á.m. aðferðum á sviði örverufræði og afurðum slíkra aðferða. Umsókn um einkaleyfi sem varða líftækni og líffræðileg efni hefur fjölgað mikið að undanförunu enda um að ræða svið sem er í mikilli framþróun.

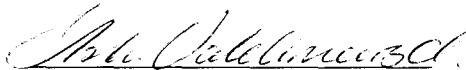
Afar mikilvægt er að aðilar hér á landi hafi jafnan aðgang og möguleika til rannsókna á auðlindum landsins þannig að þeir sem hafa hug á því í framtíðinni að vinna að uppfinningu, t.d. á sviði örverufræði, hafi tækifæri til þess. Við umfjöllun ofangreinds frumvarps ber því að gæta þess að möguleikar til þessa séu ekki skertir. Í þessu sambandi má nefna að í einkaleyfalögum er sérstaklega kveðið á um að einkaréttur einkaleyfishafa taki ekki til tilrauna með efni uppfinningar, sbr. 3. tl. 3. mgr. 3. gr. laganna.


Sími:
580 9400Bréfasími:
580 9401Kennitala:
650191-2189Afgreiðslutími:
mánudaga - föstudaga kl. 10 - 15

Það er mat Einkaleyfastofunnar að ákvæði frumvarps þessa geti takmarkað möguleika til rannsókna þar sem leyfishafa er veittur einkaréttur til rannsókna og síðar til nýtingar auðlindarinnar í langan tíma. Má því segja að aðgangur annarra en leyfishafa að auðlindinni sé útilokaður en slíkt gæti hamlað framþróun vísinda hér á landi til lengri tíma litið.

Athugavert væri að kanna með hvaða hætti ákvæðum um einkarétt til rannsókna og nýtingar á auðlindum er háttað í öðrum ríkjum og sérstaklega tengsl slíkra réttinda og einkaleyfisverndaðra uppfinninga.

Virðingarfyllt
f.h. Einkaleyfastofunnar,


Ásta Valdimarsdóttir, forstjóri


Lilja Aðalsteinsdóttir, lögfr.

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/764
komudagur 1.2.2005



Alþingi - Iðnaðarnefnd
Sigrún Brynja Einarsdóttir

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

Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

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

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

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

Megingallar frumvarpsins eru að mati ÍSOR:

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

skal gefinn hóflegur frestur til athugasemda ."

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

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

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

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

Virðingarfyllst


Ólafur G. Flóvenz
forstjóri

Viðtakandi:
Alþingi - Iðnaðarnefnd
Sigrún Brynja Einarsdóttir

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

Sendandi:
Ólafur G. Flóvenz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22. grein: Skilgreiningu á vermi vantar.

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

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

Alþingi
Erindi nr. P 131/954
komudagur 3.3.2005



LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrata 7, 150 Reykjavík
Sími: 545 9750, bréfasími: 552 1160

Nefndasvið Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 2. mars 2005
Tilvísun: LAN05020121/001
AMI/--

Vitnað er til bréfs yðar, f.h. iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 15. febrúar 2005, þar sem þess er farið á leit að landbúnaðarráðuneytið veiti umsögn sína um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál. Þess er sérstaklega óskað að ráðuneytið veiti umsögn um það hvernig ákvæði frumvarpsins samræmist ákvæðum jarðalaga nr. 81/2004, sbr. einkum ákvæðum 1. mgr. 3. gr., 1. mgr. 5. gr. og 6. gr. laganna.

Umsögn landbúnaðarráðuneytisins er eftirfarandi:

Í 1. mgr. 3. gr. jarðalaga nr. 81/2004 segir:

"Lög þessi gilda um allt land sem ekki er undanskilið skv. 2. mgr., þ.m.t. jarðir, jarðahluta, afréttarlönd, almenninga, öræfi, þjóðlendur og hvers konar land, eyðijarðir, landspildur, lóðir, mannvirki, skóga, vatnsréttindi, veiðiréttindi, námuréttindi, jarðhitaréttindi og aðrar náttúruauðlindir, svo og hvers konar aðrar fasteignir, fasteignaréttindi, ítök og hlunnindi á landi og innan netlaga, hvort sem þau hafa verið skilin frá jörð eða ekki."

Í 1. mgr. 5. gr. segir:

"Land sem við gildistöku þessara laga er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar, þar með taldir afréttir, almenningar, þjóðlendur, eyðijarðir, landspildur og lóðir, má ekki taka til annarra nota, nema heimild sé til slíks í lögum, sbr. þó 6. og 7. gr."

Í 6. gr. segir:

"Landbúnaðarráðherra getur veitt leyfi til að land sem er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar verði leyst úr landbúnaðarnotum. Einnig getur landbúnaðarráðherra veitt leyfi til að land sem leyst hefur verið úr landbúnaðarnotum verði aftur tekið til þeirra nota ef það er í samræmi við skipulagt land á viðkomandi svæði."

Beiðni skv. 1. mgr. skal vera skrifleg og send landbúnaðarráðuneytinu ásamt uppdrætti staðfestum af skipulagsyfirvöldum af því landi sem beiðni lýtur að, þinglýsingarvottorði og umsögn sveitarstjórnar.

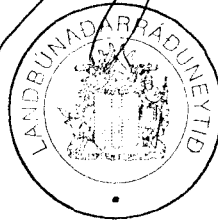
Leyfi landbúnaðarráðherra ásamt uppdrætti staðfestum af skipulagsyfirvöldum skal þinglýst og öðlast það þá fyrst gildi.

Eftir að hafa farið yfir frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum sér ráðuneytið ekki annað en fyrirbyggjandi frumvarp samræmist ágætlega ofangreindum lagagreinum. Ekki eru heldur gerðar athugasemdir við önnur efnisleg ákvæði umrædds lagafrumvarps. Ráðuneytið telur ljóst, að þrátt fyrir að umrætt frumvarp verði að lögum

muni jarðalög nr. 81/2004 áfram gilda sem sérlæg um meðferð á því landi sem lögin taka til. Nýju lögin verða hins vegar sérlæg um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum og skv. gildissviði sínu, sbr. 2. gr. frumvarpsins, taka til allra jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu og innan netlaga sjávar, að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki þar um.

F.k.r.

Atli Már Ingólfsson





Iðnaðarnefnd Alþingis
Bt. Elín Valdís Þorsteinsdóttir
Alþingi
150 Reykjavík

4. febrúar 2005

Efni:

Umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum (mál 375).

1. gr.

Í 1. gr. um markmið laganna segir: „skynsamleg stjórn og hagkvæm nýting náttúruauðlinda”. Hér er rík ástæða til að vísa til „sjálfbærrar nýtingar auðlinda” sem felur í sér að litið sé til umhverfislegra, fjárhagslegra og efnahagslegra þátta.

2. gr. og gr. III til bráðabirgðar

Jarðrænar auðlindir eru skilgreindar sem hvers konar jarðefni, frumefni, lífræn og ólífræn efnasambönd, vatn og orkulindir. Í 2. gr. segir að lögin taki til allra jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu, en ekki til gróðurs og annarra lífvera. Í ákvæði til bráðabirgða nr. III segir að lögin taki eftir því sem við á til rannsókna og nýtinga á örverum sem vinna má á jarðhitasvæðum. Þá er kveðið á um það að skipa nefnd til að skilgreina hvar mörkin liggja á milli hagnýtingar hveraörvera og reglna sem stuðla að varðveislu og sjálfbærri nýtingu efnisþátta líffræðilegrar fjölbreytni í íslenski náttúru. Stjórn Landverndar telur það skýrara og skynsamlegra að lögin taki eingöngu til jarðrænna auðlinda, en rannsóknir og nýting örvera og lífrænna auðlinda á landi sé alfarið á verksviði umhverfis- og landbúnaðarráðuneyta og stofnana þeirra.

14. gr.

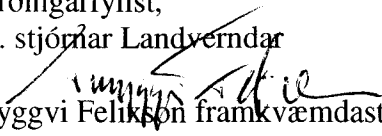
Það er hlutverk Náttúrufræðistofnunar að annast almennar rannsóknir á náttúrufari landsins en Orkustofnunar að hafa yfirumsjón með rannsóknnum og nýtingu jarðrænna auðlinda. Nýtingarannsóknir hafa hin síðari ár verið að langmestu leyti á höndum umsækjanda og enn meiri áherslu verður lagt á það nái þetta frumvarp fram að ganga. Óhjákvæmilega tengjast almennar rannsóknir á náttúrufari og nýtingarannsóknir og erfitt getur verið að aðgreina almennar rannsóknir á náttúrufari landsins og sértækar nýtingarannsóknir á jarðrænum auðlindum. Því er mikilvægt að þessar tvær stofnanir eigi gott samstarf. Í 14. gr. er fjallað um málsmeðferð. Þar segir að áður en leyfi sé veitt skuli Orkustofnun leita umsagna Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar, og sjávarútvegsráðuneytis ef umsókn um rannsóknir varðar auðlind í netlögnum.

Stjórn Landverndar telur framangreind ákvæði um umsögn afar mikilvæg en telur einnig þörf fyrir ákvæði sem tryggi opna og gagnsæja umfjöllun. Innkomnar umsóknir um rannsóknar- og nýtingarleyfi ættu að vera aðgengilegar fyrir alla aðila

Stjórn Landverndar telur mikilvægt að settar verði vinnulagsreglur sem tryggi faglega og gegnsæja umfjöllun um umsóknir. Aðkoma þingflokkana að þessu starfi liggur ekki í augum uppi þar sem um stjórnsýsluverkefni er að ræða. Hið sama má segja um aðkomu Samorku. Ef Samorka á að koma að gerð viðkomandi reglna er jafn sjálfsagt að fulltrúar annarra aðila komi að málinu þar sem margir aðrir hagsmunir eru í húfi, m.a. umhverfis og náttúruverndarhagsmunir.

Virðingarfyllst,

Fh. stjórnar Landverndar


Tryggvi Felixson framkvæmdastjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/740
komudagur 25.1.2005

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. janúar 2005.

Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum. 131. löggjafarþing 2004-2005. Þskj. 459-374. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til skoðunar og lætur í té eftirfarandi umsögn.

I.

Núgildandi lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eru frá árinu 1998 (lög nr. 57/1998) en með setningu þeirra var fyst og fremst höfð í huga nauðsyn þess að skera ótvírátt úr um það hvernig eignarhaldi á auðlindum í jörðu væri háttað, auk þess sem komið var á nýskipan auðlindastýringar. Þrátt fyrir að lögin séu aðeins rúmlega sex ára gömul kemur fram í ofangreindu frumvarpi að nauðsynlegt hafi verið talið að endurskoða þau. Fram kemur að í núgildandi lög þyki skorta ítarlega lagafyrirmæli um stjórnun auðlinda auk þess sem lögin taki ekki til allra jarðrænna auðlinda, sbr. einkum orkunýtingarrétt vatnsfalla. Þá gegni iðnaðarráðherra veigamiklu hlutverki í gildandi lögum, en réttara þyki að Orkustofnun hafi þau verkefni á hendi.

II.

Í frumvarpinu eru lagðar til margvíslegar breytingar frá gildandi lögum um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum. Laganefndin gerir ekki efnislegar athugasemdir við efni frumvarpsins.

Laganefndin bendir á að svo virðist sem að ekki sé gert ráð fyrir því í frumvarpinu að verði það samþykkt sem lög, þá falli jafnframt úr gildi núgildandi lög nr. 57/1998 um sama efni. Því er lagt til að í gildistökuákvæði frumvarpsins (41. gr.) verði vísað til þess að við gildistöku laganna falli lög nr. 57/1998 úr gildi.

Þá virðist sem að tölusetning málsliða í 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins hafi misfarist.

Virðingarfyllst,

f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður

Alþingi
Erindi nr. P 131/765
komudagur 1.2.2005

Iðnaðarnefnd Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson
nefndarritari
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 31. janúar 2005
2004120009/42-8
SB/ph

Umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Visað er til bréfs iðnaðarnefndar Alþingis dags. 13. desember 2004 þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Frumvarpið fjallar um jarðrænar auðlindir eða „hvers konar jarðefni, frumefni, lífræn og ólífræn efнасambönd, vatn og orkulindir sem vinna má á landi og úr jörðu“ (3. gr.), án þess að fléttað sé inn í það ákvæðum um umhverfis- og náttúruvernd eða almannarétt. Verði frumvarpið að lögum óbreytt er hætt við að hagnaðarsjónarmið efna- og orkuvinnslufyrirtækja verði ráðandi við nýtingu náttúruauðlinda landsins á kostnað umhverfisverndar og félagslegs réttlætis sem eru hinar tvær megin stoðir sjálfbærrar þróunar. Jafnframt fengi stjórnarsýslustofnun orkumála, Orkustofnun, óeðlilega mikil völd á kostnað stjórnarsýslustofnunar umhverfismála, Umhverfisstofnunar. Frumvarpið er að þessu leyti afturför frá fyrri auðlindalögum (57/1998) og í andstöðu við nútíma umhverfishugsun og stefnu ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun. Frumvarpið vekur enn fremur upp spurningar um verkaskiptingu og samstarf umhverfis- og iðnaðarráðuneytis og stofnana þeirra. Við gerð þess virðist ekki hafa verið tekið nægilegt tillit til lögboðinna hlutverka þeirra stofnana umhverfisráðuneytisins sem málið varðar, sbr. t.d. lög náttúruverndarlög nr. 44/1999 og 4. gr. laga nr 60/1992. Brýnt er að marka skýra stefnu varðandi hlutverk og verkaskiptingu stofnana umhverfis- og iðnaðarráðuneytis áður en frumvarpið er lögfest.

Megin efnisbreyting frá gildandi auðlindalögum er að vatn (í hvaða formi sem er) er í frumvarpinu skilgreint sem jarðræn auðlind og falin iðnaðarráðuneyti og Orkustofnun til umsjónar. Þótt vatn geti vissulega verið orkugjafi og þar með verslunarvara þá er það fyrst og fremst lífsnauðsynlegt efni öllum mönnum og öllum lífverum. Forgangsröðunin varðandi vernd og nýtingu vatns er því maður, lífríki, orka, en ekki orka, maður, lífríki eins og frumvarpið leggur upp með og Náttúrufræðistofnun Íslands leggst eindregið gegn. Hugsunin um vatn sem sameiginlega náttúruarfleifð er ráðandi í nágrannalöndum okkar og endurspegluð í Vatnatilskipun ESB (2000/60/EC) sem segir efnislega að vatn sé ekki söluvara heldur sameiginlegur arfur mannkyns, sbr.: „Whereas: (1) Water is not a commercial product like any other but, rather, a heritage which must be protected, defended and treated as such“.



Grunnvatn hefur verið umkomulaust í stjórnkerfinu fram að þessu og því þarft að setja lög um verndun þess og vöktun. Hinsvegar verður að teljast afar óeðlilegt að fela atvinnumálaráðuneyti sem hefur hagsmuni vegna sértækra nota umsjón með þessari lífsnauðsynlegu auðlind.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur það mikla vankanta á frumvarpinu að rétt sé að afturkalla það og vinna upp á nýtt með umhverfis- og almannaréttarsjónarmið að leiðarljósi. Í meðfylgjandi greinargerð eru helstu vankantarnir tíundaðir. Jón Gunnar Ottósson, forstjóri, og undirritaður óska eftir því að koma fyrir iðnaðarnefnd og gera munnlega grein fyrir athugasemdum stofnunarinnar.

Virðingarfyllt



Snorri Baldursson
aðstoðarforstjóri



Greinargerð Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

- Ákvæði sem beinlínis nefna umhverfis- eða náttúruverndarsjónarmið hafa verið þurrkuð út úr frumvarpinu miðað við núgildandi lög (57/1998):

Skv. gildandi lögum er skylt að gæta þess við veitingu nýtingarleyfa „að nýting auðlinda í jörðu sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, nýting auðlindanna sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni“ (17. gr.). Í frumvarpinu segir hinsvegar: „Við veitingu nýtingarleyfis skal einkum horft til þess að nýting endurnýjanlegra orkulinda 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“. (14. gr.). Einnig hefur verið bætt við markmiðsákvæði sem segir „Markmið laga þessara er skynsamleg stjórn og hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá samfélagslegu sjónarmiði, að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda“ (1. gr.). Í greinargerð segir að hugtakið „samfélagsleg“ feli í sér umhverfissjónarmið. Náttúrufræðistofnun telur það alls ekki augljóst vegna samhengisins „hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá“ og mælir með að markmiðsákvæðinu verði breytt á eftirfarandi hátt „Markmið laga þessara er skynsamleg stjórn og sjálfbær nýting náttúruauðlinda sem tekur tillit til allra þriggja þátta sjálfbærrar þróunar, þ.e. umhverfisverndar, félagslegrar velferðar og efnahagslegs ábata, að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda“.

Ákvæði um gildissvið hefur verið breytt. Í gildandi lögum stendur (2. gr.): „Lög þessi taka til auðlinda í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga... Um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða“. Í frumvarpinu stendur hinsvegar: „Lög þessi taka til allra jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu og innan netlaga sjávar, að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um. Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera“. Þar sem hér er um að ræða sérlög ganga þau framur en eldri, almenn lög. Náttúrufræðistofnun telur því nauðsynlegt að halda inni tilvísun í náttúruverndarlög, lög um mat á umhverfisáhrifum o.fl. Stofnunin leggur því til eftirfarandi breytingu: „Lög þessi taka til allra jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu og innan netlaga sjávar. — að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um. Um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, lög um mat á umhverfisáhrifum, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða. Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera“.

Bæta þarf inn ákvæðum um að leit (III. kafli) og rannsóknir (IV. kafli) valdi ekki óþarfa raski á landi, lífríki eða náttúruminum.

Brottnám umhverfis- og náttúruverndarákvæða úr sérlögum sem snerta umhverfi og náttúru með svo afgerandi hætti sem umrætt frumvarp er í andstöðu við ákvæði alþjóðlegra umhverfisverndarsamninga (svo sem Ríó-samningsins um llíffræðilega fjölbreytni) og stefnu Evróðupjóða í smíði umhverfislöggjafar sem þvert á móti hefur beinst kerfisbundið að því að setja umhverfisákvæði inn í sérlög um hinar ýmsu atvinnugreinar þjóðfélagsins.

- Eignarrétti yfir jarðrænum auðlindum er gert hátt undir höfði í nýju frumvarpi eins og í gildandi lögum. Nær hefði verið, að mati Náttúrufræðistofnunar, og meira í anda



Evrópulöggjafar að styrkja almannarétt gagnvart auðlindum landsins en tryggja eigendum eignarlanda nýtingarrétt (sbr t.d. ofangreint ákvæði í vatnatilskipun ESB og ákvæði 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar). Að minnsta kosti er nauðsynlegt að skilja á milli eignarréttarákvæða yfir vatni (í öllum formum) annars vegar og fastra jarðefna hinsvegar. Vatn er lífsnauðsyn mannfólki og öllum öðrum lífverum og getur auk þess nýst sem orkugjafi. Vatn er aldrei kyrrt á einum stað (á einu eignarlandi) heldur á stöðugri hringrás um heiminn. Af þessu leiðir m.a. að skoða þarf frumvarp til vatnalaga í samhengi við þetta frumvarp.

- Hvergi er í frumvarpinu eða greinargerð með því minnst á Rammaáætlun un nýtingu vatnsafls og jarðvarma, en fyrsti áfangi þeirrar miklu vinnu var unninn á árunum 1999 til 2003 undir sameiginlegri leiðsögn iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis og með það að markmiði að „leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúruafar, náttúru- og menningarminjar svo og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði. Með þessu móti sé lagður grundvöllur að forgangsröðun virkjunarkosta með tilliti til þarfar þjóðfélagsins hvað varðar atvinnustarfsemi, varðveislu náttúrugæða, styrkingu landsbyggðar og hagsmuna allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Ríkið lagði hundruð milljóna króna í vinnu við 1. áfanga Rammaáætlunar og nú hefur 2. áfanga verið hrundið af stað. Í vinnu við Rammaáætlun hefur mikill lærdómur verið dreginn um samþættingu nýtingar- og umhverfisverndarsjónarmiða. Það sætir furðu að höfundar þessa frumvarps virðast ekki hafa tekið mið af þeirri vinnu.
- Ef frumvarpið verður að lögum fær Orkustofnun afar umfangsmikið stjórnsýsluhlutverk og mikil völd yfir eftirsóttum gæðum. Orkustofnun verður nánast einráð um rannsóknir, stjórnsýslu, fyrirkomulag nýtingar og eftirlit með nýtingu náttúruauðlinda, annarra en nytjastofna sjávar, gróðurs og dýra á landi. Frumvarpið tryggir ekki nægilega vel að umhverfissjónarmiða verði gætt við stjórnsýsluna. Orkustofnun var upphaflega sett á stofn til að rannsaka orkulindir landsins með það fyrir augum að afla raforku og jarðhitaorku til iðnaðar- og heimilisnota.

Eftir tilkomu Umhverfisstofnunar, í janúar 2003, er mun eðlilegra að jarðrænar auðlindir lúti stjórnsýslulegri umsjón hennar enda falla jarðrænar auðlindir að stórum hluta undir umhverfisráðuneytið, sbr. ákvæði IV. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um nám jarðefna. Einnig má benda á hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi rannsóknir og skráningu á berg- og jarðgrunni landsins, sbr. 4 gr laga nr 60 /1992. Markmið auðlindastjórnunar eins og þau eru talin upp í greinarg. á bls. 14, e.t.v, að því fyrsta undanskildu, falla undir umhverfismál frekar en iðnaðarmál. Ef frumvarpið verður að lögum stefnir í að tvær „umhverfisstofnanir“ starfi í þessu landi, önnur rekin fyrir orku- og iðnaðargeirann með nýtingarsjónarmið í fyrirrúmi, hin fyrir hollustu- og náttúruverndargeirann með umhverfissjónarmið að leiðarljósi. Til að tryggja eðlilegt vægi umhverfissjónarmiða telur Náttúrufræðistofnun Íslands mun eðlilegra að Umhverfisstofnun fari með leyfisveitingahlutverkið og að Orkustofnun verði umsagnaraðili - það er ekki nóg að Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun komi með umsagnir um rannsókn- og nýtingarleyfi til Orkustofnunar (sbr. 10. og 14. gr.) því óvíst er hvaða þekkingu Orkustofnun hefur til að meta slíkar umsagnir.

Að lágmarki, leggur Náttúrufræðistofnun til að vatn verði undanskilið við skilgreiningu



jarðrænna auðlinda og stjórnsýsla með því verði falin Umhverfisstofnun (sjá fyrr), en rannsóknir og vöktun á grunnvatni falið Náttúrufræðistofnun.

- Skv 30. gr. skal „*Orkustofnun varðveita gögn um jarðrænar auðlindir í gagnagrunni. Þar verða gögn sem hún hefur aflað eða látið afla með leitum, rannsóknum og eftirliti, auk skilaskyldra gagna frá leyfishöfun*“. Þetta ákvæði skarast við ákvæði í lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, 4. gr. sem felur Náttúrufræðistofnun það hlutverk að „skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi“. Í samræmi við lög er Náttúrufræðistofnun ætlað að byggja upp gagnagrunna um laus jarðefni, m.a. um möguleg námasvæði. Gagnagrunnar um námur í vinnslu eru í uppbyggingu hjá Umhverfisstofnun og Vegagerð ríkisins. Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til að 30. gr. verði felld á brott.
- Nokkur dæmi eru um að frumvarpið og greinargerðin með því séu misvísandi. Þetta á meðal annars við um aðgengi að upplýsingum Orkustofnunar. Í 31. gr, seinni setningu 2. mgr. segir að Orkustofnun sé **heimilt** að láta í té upplýsingar sem trúnaðarskylda er fallin af. Í greinargerð (bls. 15) er „gert ráð fyrir að gögn í gagnagrunni Orkustofnunar verði gerð öllum opin og aðgengileg, en sum gögn geta þó verið bundin trúnaði um takmarkaðan tíma“. Hver er vilji löggjafans þarna? Náttúrufræðistofnun leggur til afgerandi orðalag í 31. gr., 2. mgr.: „Nú er trúnaðarskylda skv. 1. mgr. fallin niður og er Orkustofnun þá heimilt að nýta umræddar upplýsingar í þágu frekari leyfisveitingar og skylt að veita þær til þriðja aðila sem eftir þeim leitar.“ Önnur dæmi um slíkan mismun milli frumvarps og greinargerðar eru t.d. varðandi umhverfissjónarmið sem eru nefnd á nokkrum stöðum í greinargerð en hvergi í frumvarpinu (sjá fyrr).
- Hveraörverur eru inni í frumvarpinu (brb.ákv. III) á sama hátt og í gildandi lögum. Þetta er í andstöðu við ákvæði 2. mgr. sem segir „Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera.“ Ekki er um það deilt að hveraörverur eru lífverur. Í öðru lagi hefur verið bætt inn í frumvarpið skilgreiningu á hugtakinu hveraörvera í 3. mgr, sbr. „*Hveraörvera: Örverufræðileg eining á jarðhitasvæði, mynduð af frumum eður ei, sem fær er um eftirmyndun eða yfirfærslu erfðaefnis.*“ Þarna er örvera skilgreind nokkuð vítt og gætu því fjölfrumu sveppir og þörungur fallið undir hana. Skv brb. ákvæði III skal iðnaðarráðherra ennfremur skipa nefnd sem hafi það hlutverk að „afmarka skilin milli annars vegar hagnýtingar hveraörvera skv. 1. mgr. og hins vegar reglna sem stuðla að varðveislu og sjálfbærri nýtingu efnispátta líffræðilegrar fjölbreytni íslenskrar náttúru“. Þetta er óljóst ákvæði og að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands fullkomlega óeðlilegt að iðnaðarráðuneytið leiði slíka nefnd. Náttúrufræðistofnun leggur því til að brb. ákvæði III verði felld út úr frumvarpinu sem og skilgreining á hugtakinu hveraörvera í 3. gr., en sérstakt frumvarp samið um vernd og nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni og þar á meðal örvera.
- Náttúrufræðistofnun Íslands telur að draga eigi frumvarpið til baka og að vinna það betur í samvinnu umhverfisráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Gangi það ekki eftir óskar Náttúrufræðistofnun Íslands eftir því að fá að koma með athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.



Alþingi
Erindi nr. P 131/940
komudagur 2.3.2005

Greinargerð um skörun frumvarps til laga um jarðrænar auðlindir við önnur lög

AFRIT (Upphaflega sent úr GoPro)

**Iðnaðarnefndar Alþingis
c/o Ágúst Geir Ágústsson**

Á fundi Náttúrufræðistofnunar Íslands með iðnaðarnefnd Alþingis 22. febrúar sl. óskaði nefndin eftir greiningu á því hvernig frumvarp til laga um jarðrænar auðlindir skaraðist við önnur lög um verndun og nýtingu íslenskrar náttúru. Náttúrufræðistofnun féllst á að hafa frumkvæði að því að vinna slíka samantekt í samstarfi við Umhverfisstofnun. Samantektin fylgir hér með. Tekið skal fram að ekki er um tæmandi greiningu að ræða.

Kveðja

Snorri

Snorri Baldursson
Aðstoðarforstjóri
Náttúrufræðistofnun Íslands

Drög að greiningu á skörun frumvarps til laga um rannsóknir og nýtingu jarðrænna auðlinda við önnur lög um skráningu, vernd og nýtingu náttúrunnar.

Náttúruverndarlög, nr. 44/1999

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 6 Hlutverk Umhverfisstofnunar er:...
- b) eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, að svo miklu leyti sem slíkt eftiriit er ekki falið öðrum með sérstökum lögum....
- l) veiting leyfa samkvæmt lögum þessum.
- 17 Bannað er að aka vélknúnum ökutækjum utan vega. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum, svo og á snjó utan vega ...svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin. - undanþágur má veitavegna starfa við landbúnað, landmælingar, línu- og vegalagnir og rannsóknir.
- 34 Meiri háttar framkvæmdir (samhljóða ákvæði og er í 27. gr. sk&b.laga)
- 37 Leita ber umsagnar UST og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi skv. sk&b.iögum áður en raskað er jarðmyndunum eða vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar (s.s. eldvörp, gígar, hraun, stöðuvötn, mýrar, flóar, fossar, hverir, sjávarfitjar og leirur) og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er.
- 38 Leyfi UST þarf til framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum. Leita skal umsagnar og tilkynna UST um framkvæmdir þar sem hættu er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjaskrá.
- 40 Umhverfisráðherra getur, að fenginni tilögu UST og Náttúrufræðistofnunar Íslands og umsögn iðnaðarráðuneytis, mælt fyrir í reglugerð um vernd steinda, m.a. um að leyfi UST þurfi til töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum
- 45 Efnistaka í jörðu, í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og af eða úr hafsbotni eru háð ákvæðum náttúruverndarlaga

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænauðiindir

Eins og kemur víðar fram í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er hlutverk UST að hafa eftirlit með framkvæmdum. Hins vegar er víkjandi ákvæði í náttúruverndarlögum (einkum 6. gr. b.) sem getur leitt af sér óvissu um eftirlit á virkjana- og efnistökusvæðum sem, skv. frumvarpi virðist vera falið Orkustofnun.

Nauðsynlegt er að í leitar, rannsóknar og nýtingargreinum frumv. verði ákvæði sem tengja þær við þetta ákvæði náttúruverndarlaga. Einnig þarf að athuga tengingar við rannsóknir og nýtingu "án leyfis", sbr. V. kafla frumvarpsins

Vegna ákvæða V. kafla frumvarpsins er einkar mikilvægt að skýrt sé að við slíkar framkvæmdir verði að forðast að raska jarðmyndunum eða vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar. Einnig er eðlilegt að tilvísun verði til þessa ákvæðis náttúruverndarlaga í r&n.leyfum.

Slík reglugerð er ekki til staðar, en þar sem heimild er fyrir hendi verður að gera ráð fyrir þessu ákv. í frumvarpi.

Hér er bein skörun við efni frumvarpstexta og vandséð hvernig ákvæði frumvarpsins geta unnið með náttúruverndarlögum nema með krosstilvísun (sbr. 47. náttúruverndarlaga)

- 47 Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sbr. 27. gr. sk&b.laga....Enn fremur gilda um efnistöku á landi og af eða úr hafsbotni ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Þrátt fyrir framangreind ákvæði 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. nv. laga.
- 48 Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með efnistöku á landi, sbr. og b-lið 6. gr. og 2. og 3. mgr. 7. gr. (nv.laga).
- 60 Í friðlýsingarákvæðum er m.a. kveðið á um takmarkanir á framkvæmdum, umferð og umferðarrétt
- 63 Friðlýstum náttúruminum má enginn granda, spilla né breyta.
- Hér er í lagatexta gert fullljóst hvaða lög og ákvæði gilda um efnistöku. Tilgangurinn er að tryggja rétta og ábyrga nýtingu. Ákvæði frumvarpsins eru ekki í samræmi við þetta ákvæði og skortir tilvísun á móti í frumvarpið. Má í raun segja að taka mætti 47. gr. náttúruverndarlaga og setja beint inn í frumvarpstexta.
- Vegna víkjandi ákvæðis í b-lið 6. gr. er hætta á mistúlkun á því að Orkustofnun skuli hafa eftirlit með efnistökusvæðum en það er hlutverk sem Umhverfisstofnun hefur verið falið. Orkustofnun hefur ekki sérþekkingu á þessu sviði, þ.e. að tryggja að efnistöku sé þannig háttað að ekki skaðist land eða umhverfi að óþörfu.
- Í friðlýsingarákvæðum eru beinar tilvísanir um t.d. bann við akstri utan vega og um að allar framkvæmdir (nema sérstaklega tilgreindar) séu óheimilar nema með leyfi Umhverfisstofnunar eða umhverfisráðherra. Á þessum svæðum verður því að fá leyfi Umhverfisstofnunar áður en veitt er leyfi til rannsókna eða nýtingar og, eftir eðli máls, hugsanlega einnig áður en hafin er leit að auðlindum innan svæðis.
- Hætt er við því að þetta ákvæði verði orðin tóm ef ekki er tilvísun til náttúruverndarlaga í frumvarpstexta

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 2 lögin gilda um hvers konar starfsemi og framkvæmdir á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum, að svo miklu leyti sem önnur lög taka ekki til þeirra.
- 5 Allur atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun skal haga gilt starfsleyfi. Í fylgiskjali eru hér m.a. talin upp vatnsafls- og jarðhitavirkjanir, efnisvinnsla, boranir o.fl.

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Hér myndast skörun við frumvarpið og hætta á að óvissa ríki um mengunarvarnir, þ.m.t. ákvæði um starfsleyfi. Þessvegna er betra að telja upp viðkomandi lög í 2. gr. frumvarpsins eins og gert er í núgildandi lögum. Ef víkjandi ákvæði 2. gr. er látið gilda má skilja ákvæði frumvarpsins þannig að tilgreind starfsemi þurfi ekki starfsleyfi þar sem um þau gildi önnur lög. Hér er óvissa sem þarf að bæta úr.

Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 5 Matsskyldar framkvæmdir, sbr. 1. viðauka laganna.
- 6 Tilkynningarskyldar framkvæmdir, sbr. 2. viðauka laganna
- 7 Hugsanlega matsskyldar framkvæmdir, með hliðsjón af 3. viðauka laganna.

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 9 Landið allt er skipulagsskyldt. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðirskulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir.
- 27 Meiri háttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Óheimilt er að hefja ...framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi skv. IV. kafla fyrir en að fengnu framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarstjórnar
- 43 Óheimilt er að grafa grunn, reisa hús, rífa hús, breyta því , burðarkerfi þess, formi, svipmóti eða notkun þess eða gera önnur þau mannvirki sem falla undir IV. kafla laganna nema að fengnu leyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Framkvæmdir skulu vera í samræmi við staðfest aðalskipulag.

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Vissar framkvæmdir sem falla undir rannsóknir skv. frumvarpi eru matsskyldar. T.d. rannsóknaboranir á nýjum svæðum, hugsanlega vegagerð.

Allnokkrar framkvæmdir sem eru tilgreindar sem smærri framkvæmdir sem ekki þarf að sækja um rannsóknar- eða nýtingarleyfi skv. V. kafla frumvarpsins eru tilkynningaskyldar, og geta einnig raskað jarðmyndunum og vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. nv.laga.

á vissum svæðum getur komið upp sú stað að leita þurfi álits umhverfisráðherra á matsskyldu. Tenging þar á milli er því nauðsynleg

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Áður en veitt er rannsóknar- eða nýtingarleyfi þarf að kanna hvort viðkomandi framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir, eða að skilyrða r&n leyfi þar að lútandi. Alla vega þarf að taka tillit til laganna.

Gæta þarf að veitingu framkvæmdaleyfa áður en hafnar eru framkvæmdir tengdar nýtingu jarðrænna auðlinda þar sem þær eru þess eðlis sem um er rætt í 27. gr. sk.&b.laga. Það á einnig við um framkvæmdir sem undanþegnar eru byggingarleyfi (sbr. 36. gr. sk&b.laga) s.s. virkjanir, veitulagnir o.fl. Það á yfirleitt einnig við um "minniháttar" framkvæmdir, sbr. V. kafla frumvarpisins.

Skv. 36. gr. sk&b.laga eru vegir og brýr, jarðgöng, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna , vatnsveitna og fjarskipta, svo og hafnir og virkjanir, enda eru þær framkvæmdar á vegum opinberra aðila eða unnar skv. sérlögum. Byggingarleyfi þarf þó fyrir varanlegum húsbyggingum, fjarskiptamöstrum, tengivirkjum og móttökudiskum. Af þessu leiðir og að byggingar- eða framkvæmdaleyfi þarf fyrir margvíslegar framkvæmdir vegna rannsókna og nýtingar annarra en hér eru tilgreindar sérstaklega.

Lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 4 Náttúrufræðistofnun Íslands stundar undirstöðurannsóknir í dýrafræði, grasfræði og jarðfræði landsins og annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands..... Aðalverkefni Náttúrufræðistofnunar eru:...c. að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta m.a. Um jarðfræði... ..i. að skrá berg- og jarðgrunn landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir magni, aðgengi, gæðum og verndargildi...

- 6 Náttúrufræðistofnun skal eiga aðgang að vísindalegum upplýsingum sem opinberar stofnanir geta í té látið og varða starfssvið hennar.....

- 15 Náttúrufræðingum og aðstoðarmönnum þeirra, sem stunda almennar náttúrufræðisannsóknir eða söfnun náttúrugripa og annarra heimilda um náttúruna á vegum hins opinbera, skal frjálst för um lönd manna.....Nú leiðir rannsókn í ljós verðmæti sem áður voru ókunn og ber þá rannsakanda að tilkynna það rétthafa þess lands þar sem verðmætin eru.

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Jarðfræðirannsóknir Náttúrufræðistofnunar beinast bæði að berggrunni og jarðgrunni landsins. Jarðgrunnur er annað nafn yfir laus jarðlög, svo sem set, áreyrar, jökulruðninga og foksand, sem hvíla ofan á berggrunninum. Efnisnámur geta ýmist tilheyrt jarðgrunni eða berggrunni eftir eðli og aðstæðum (malarnámur versus gjallnámur). Jarðefni af öllu tagi eru skv. frumvarðinu "jarðrænar auðlindir". Náttúrufræðistofnun ber að skrá og kortleggja jarð- og berggrunn og efnisnámur landsins. Frumvarpið, einkum 30. gr. (um gagnarunn), skarast við hlutverk Náttúrufræðistofnunar. Skýra þarf verkaskiptingu Náttúrufræðistofnunar og Orkustofnunar að þessu leyti til að forðast tvíverknað, aukakostnað og togstreytu opinberra aðila og taka af allan vafa um hver hafi það hlutverk að skrá, kortleggja og varðveita upplýsingar um þessa þætti náttúru landsins.

Þegar lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands var breytt árið 1992 var það vilji löggjafans að stofnunin héldi utan um upplýsingar um náttúru Íslands. Þetta ákvæði tengist því einnig 30. gr. frumvarpsins.

Náttúrufræðistofnun lítur svo á að hún hafi allar heimildir til almennra jarðfræðirannsókna, sem í frumvarpinu eru skilgreindar sem "leit að auðlind", án leyfis landeigenda þótt vissulega sé ævinlega leitað eftir slíku leyfi. Skv. 5. gr. frumvarpsins þarf samþykki fasteignareiganda til leitar (almennra jarðfræðirannsókna), en þó getur Orkustofnun heimilað leit í óþökk eiganda og haft frumkvæði að leit hvar sem er á landinu. Hvernig ber að skýra þess grein í ljósi 15. gr. laga nr. 60/1992 -þarf Náttúrufræðistofnun leyfi Orkustofnunar til yfirlitskannanna vegna kortlagningar á lausum jarðlögum? Hér þarf ákvæði um að þessi heimild Orkustofnunar skerði ekki lögboðnar heimildir annarra opinberra.

Áskriftir:



ORKUSTOFNUN
Auðlindadeild

Grensásvegur 9 Sími - 569 6000
108 REYKJAVÍK Fax - 568 8896
os@os.is http://www.os.is

Alþingi - Iðnaðarnefnd
Ágúst Geir Ágústsson
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 31. janúar 2005
Tilvísun: 2004120010/50.13

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu jarðrænna auðlinda.

Með bréfi 13. desember er óskað umsagnar Orkustofnunar um téð málefni. Orkustofnun tók á sínum tíma þátt í samningu frumvarpsins, en frá því hafa orðið ýmsar breytingar.

Markmið og gildissvið gagnvart öðrum lögum

Meginmarkmiðið (1. gr.) laganna er skynsamleg stýring á nýtingu jarðrænna auðlinda landsins, sem leiði til hagkvæmrar nýtingar frá samfélagslegu sjónarmiði. Það ber í sér tillit til umhverfissjónarmiða, sjálfbærrar (haldbærrar) nýtingar endurnýjanlegra auðlinda og varfærnislega nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda með hagsmuni komandi kynslóða fyrir augum. Um leið skal stuðlað að hagsæld og sneitt hjá sóun á auðlindunum, og allt þetta skal byggt á vísindalegri þekkingu á auðlindunum og nýtingu þeirra.

Stýring nýtingarinnar fari fram á hlutlægan og gagnsæjan hátt, eftir skýrum ákvæðum og í skilvirku ferli, þar sem hófs sé gætt og sneitt hjá óþörfu skrifræði vegna smámuna, en um leið tryggt, að stýringarstjórnvaldið (Orkustofnun) hafi nægjanlegar lagaheimildir og getu til að ná þeim markmiðum, sem sett eru.

Önnur lög geta snert umsýslu um auðlindanýtingu og auðlindastýringu líka, sbr. 2. gr. laganna:

- . . . Skipulags- og byggingarlög 73/1997. Skipulag og framkvæmdaleyfi í höndum sveitastjórna.
- . . . Náttúruverndarlög (44/1999) fjalla m.a. um frágang á námusvæðum, sem er á hendi Umhverfisstofnunar.
- . . . Vegalög (45/1994) kveða á, að landeiganda sé skylt að leyfa efnistöku til vegagerðar á landi sínu.
- . . . Ákvæði Jarðalaga (81/2004) gætu stangast á við auðlindalög, ef þau fyrrnefndu

eru tekin bókstaflega, þar eð lög þau skulu gilda um vatns-, námu- og jarðhitaréttindi (1. mgr., 3. gr.), landbúnaður er skilgreindur m.a. sem nýting lands og auðlinda þess (2. mgr., 15. gr.) og ekki má taka nýtanlegt land til landbúnaðar til annarra nota (1. mgr., 5. gr.), nema með leyfi landbúnaðarráðherra (6. gr.).

Athugasemdir við einstakar greinar

3. gr. Skilgreiningar

Lagt er til að skilgreining á grunnvatni sé eins og gert er ráð fyrir í frumvarpi til nýrra vatnalaga, og 4. tl. orðist svo:

4. *Grunnvatn*: Allt vatn neðan jarðar í samfelldu vatnslagi í gegnmettuðum jarðlögum, kyrrstætt eða rennandi, sem er í beinni snertingu við jarðlögin.

6. gr. Málsmeðferð

1. mgr., 6. gr. orðist svo: Í umsókn um leyfi til leitar að jarðrænum auðlindum skal koma skýrt fram að hvaða auðlind eða auðlindum er leitað ásamt lýsingu og upplýsingum um umfang og tímasetningu.

Athugasemd: Ekki eru talin efni til að umsækjendur um leitarleyfi geri nákvæma grein fyrir tilganginum með leitinni. Þessi breyting tengist breytingu sem lögð er til síðar um tengsl nýtingar- og virkjunarleyfa.

8. gr. Réttur eiganda auðlindar til rannsókna

1. mgr., 8. gr. orðist svo: Eigandi auðlindar þarf ekki leyfi Orkustofnunar til rannsóknar ef hann stendur sjálfur fyrir henni. Þó ber honum að senda Orkustofnun tímasetta rannsóknaráætlun áður en rannsóknir hefjast og niðurstöður rannsókna að þeim loknum.

Athugasemd:

Orðalag þar sem segir að eigandi auðlindar geti heimilað öðrum (18. gr.) eða látið aðra rannsaka á þeirra vegum, þykir Orkustofnun í raun jafngilda leyfisveitingavaldi. Réttur eiganda auðlindar, þ.e. fasteignareiganda sbr. 1. gr., virðist svo mikill að hann geti, ef hann beitir sér, ráðið því hver hlýtur rannsóknar- og nýtingarleyfi, svo framarlega sem umsókn viðkomandi aðila uppfyllir sett skilyrði fyrir leyfi. Í 8. grein frumvarpsins segir að eigandi auðlindar eigi forgangsrétt að rannsóknarleyfi á auðlind sinni. Ef eigandi vill tryggja sér forgang til nýtingar, þarf hann að vísu leyfi til rannsókna, hvort sem hann rannsakar sjálfur eða aðrir á hans vegum (12. gr.), en í 1. mgr. 17. gr. segir að réttur ríkisins til að auglýsa eftir umsóknum um leyfi til rannsókna og nýtingar sé bundin því skilyrði að eigandi auðlindar nýti ekki forgangsrétt sinn til rannsókna.

Orkustofnun telur að til að halda forgangsrétti verði eigandi lands eða eignaréttinda að vera virkur aðili að rannsókn og síðar nýtingu. Því er lagt til að þrengja orðalag í fyrra málslið téðrar málgreinar.

Við 2. mgr., 8. gr. bætist: Ef eigandi auðlindar lýsir því yfir að hann hyggist nýta forgangsrétt sinn, hefur hann tveggja ára frest til að hefja rannsóknir eða sækja um rannsóknarleyfi.

Athugasemd: Ekki er talið eðlilegt að eigandi auðlindar geti komið í veg fyrir nýtingu þeirra, án þess að hafa fyrir því gild rök.

11. og 14. gr. Málsmeðferð

5. mgr. 11. gr., og 3. mgr., 14. gr. orðist svo: Áður en leyfi er veitt skal tryggt að leitað hafi verið umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar. Í þeim tilfellum sem umsókn varðar rannsóknir á auðlindum í netlögum sjávar skal leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar.

Athugasemd: Fyrri breytingartillagan lítur að því að ekki skuli fortakslaust leitað álits einstakra stofnana, heldur dugi að slíks álits hafi verið leitað. Frekari skýringar eru í athugasemdum við 15. og 16. grein. Þá er lagt til að niður falli að Orkustofnun leiti álits sjávarútvegsráðuneytis, enda óeðlilegt að stofnun leiti umsagnar aðila á æðra stjórnstigi.

15. grein Umsókn um rannsóknar- og nýtingarleyfi

Við greinina bætist eftirfarandi málsgrein sem verður 2. mgr.: Í umsóknum um rannsóknar- og nýtingarleyfi skal koma fram hvort áform um rannsóknir eða nýtingu hafi farið til umsagnar Skipulagsstofnunar um matsskyldu skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda (106/2000).

Hafi það ekki verið gert og ekki liggi fyrir skrifleg afstaða Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar, skal Orkustofnun leita umsagnar þeirra, sbr. 11. og 14. gr.

Athugasemd: Orkustofnun telur að ætíð skuli leitast við að hafa stjórnvaldsafskipti nægileg og helst sem minnst umfram það. Miðað við þá reynslu sem stofnunin hefur af afgreiðslu leyfa, hefur í langflestum tilfellum reynt á samráð við Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun í gegnum þessa málsmeðferð. Í útgefnum leyfum hefur verið vísað til niðurstöðu Skipulagsstofnunar, þar sem ætíð er byggt á umsögnum ofangreindra stofnana. Niðurstöður þessara aðila hafa oftár en ekki verið hluti leyfisumsóknar.

Með því að tryggja að umsækjendur hafi farið í gegnum úrskurð um mat á umhverfisáhrifum, ætti það að vera í flestum tilfellum tryggt, að fyrir liggi afstaða þessara stofnana. Orkustofnun þurfi því ekki í þeim tilfellum að leita sérstaklega eftir umsögn þeirra. Ef umsögn þessara stofnana liggur ekki fyrir væri e.t.v. þörf að leita umsagnar þeirra. Ástæða fyrir þessari athugasemd er að Orkustofnun sér fyrir sér vissa hættu á tvíverknaði og óþarfa töfum, sem almennt ber að varast í stjórnsýslu.

16. gr. Efni rannsóknar- og nýtingarleyfis

Lagt er til að greinin orðist svo:

Í umsóknum um rannsóknar- og nýtingarleyfi skal m.a. tilgreina eftirfarandi:

- a) Um rannsóknarleyfi
 1. Til hvaða auðlinda leyfið tekur.
 2. Rannsóknaráfangar
 3. Tímalengd leyfis.
 4. Afmörkun rannsóknarsvæðis og auðlindar.

5. Upplýsinga og tilkynningaskyldu leyfishafa til Orkustofnunar, þ.m.t. skyldu til afhendingar á sýnum og gögnum og hvernig hún skuli innt af hendi.
 6. Öryggis og umhverfisverndarráðstafanir eins og við á.
 7. Kaup ábyrgðartrygginga hjá viðurkenndu váttryggingafélagi, bankatryggingar eða aðrar tryggingar sem Orkustofnun metur jafngildar og bæta tjón sem leyfishafi kann að valda með störfum sínum.
- b) Um nýtingarleyfi
1. Til hvaða auðlinda leyfið tekur.
 2. Magn og nýtingarhraða.
 3. Tímalengd leyfis.
 4. Afmörkun nýtingarsvæðis og auðlindar.
 5. Umsækjandi skal leggja fram viðeigandi skipulagsskilmála og uppdrætti.
 6. Upplýsinga og tilkynningaskyldu leyfishafa til Orkustofnunar, þ.m.t. skyldu til afhendingar á gögnum um vinnslu og áhrif hennar á auðlindina. Svo og gögn vegna borana.
 7. Öryggis og umhverfisverndarráðstafanir eins og við á.
 8. Ráðstöfun vinnslumannvirkja og vinnslutækja að leyfistíma loknum.
 9. Frágangur á starfsstöðvum á landi sem nýtt hafa verið við rannsóknir og nýtingu.

Í rannsóknar- og nýtingarleyfum skal kveða á um

1. Endurgreiðslu á rannsóknarkostnaði, sbr. 18. og 19. gr.
2. Greiðslu leyfisgjalds til að mæta kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfis.
3. Eftirlit og greiðslu kostnaðar af eftirliti, frágangi og varðveislu gagna.

Heimilt er að kveða á um að leyfi skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum leyfisins breyst.

Iðnaðarráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um efni rannsóknar- og nýtingarleyfis.

Athugasemd:

Hér er ekki verið að gera efnisbreytingu, heldur verið að skýra málið með því að aðskilja þætti þá sem þarf í rannsóknarleyfisumsókn annars vegar og nýtingarleyfisumsókn hins vegar. Í greininni er reglugerðarheimild, enda mun reynslan efalaust leiða í ljós að einhverju kann að vera ábótavant í upptalningu á efnisþáttunum.

18. gr. Endurgjald til eiganda rannsóknar

Fyrri hluti 1. mgr., 18. gr. verði svohljóðandi: Hafi eigandi auðlindar sjálfur látið rannsaka auðlind sína eða aðrir á hans vegum

Athugasemd: Orðalag í fyrri hluta mgr. er aðlagð orðalagi 8. gr., þ.e. í stað; "...eða heimilað það öðrum" (skv. þessari gr.) kemur "...eða aðrir á hans vegum..."

2. mgr., 18. gr. verði svohljóðandi: Nú fær annar en rannsóknarleyfishafi leyfi til að nýta

viðkomandi auðlind og getur þá sá sem kostaði rannsóknir krafið nýtingarleyfishafa um sannanlegan kostnað vegna rannsókna, eða markaðsvirði þeirra, sé það fyrir hendi. Einungis verður þó krafist endurgreiðslu að því leyti sem niðurstöður nýtast leyfishafa.

Athugasemd: Með því að skjóta inn fyrirvara um að tengja endurgjald við nýtanleika rannsóknanna eru heimildir dómkvaddra matsmanna til að meta rýmkaðar, annars nægði kröfuhafa e.t.v. að sýna fram á kostnað, jafnvel þó hæpið væri að rannsóknirnar nýttust við ráðgerða nýtingarleyfisumsókn.

3. mgr., 18. gr. verði svohljóðandi: Um endurgreiðslu á kostnaði vegna rannsókna sem ríkið hefur staðið fyrir fer skv. 7. gr. laga nr. 87/2003 um Orkustofnun.

Athugasemdir: Stungið er upp á því að vísað sé til laga um Orkustofnun hvað varðar endurgreiðslu á kostnaði ríkisins, en þar er kveðið á um verklag við þennan gerning.

Almenn athugasemd: Orkustofnun hefur vissar áhyggjur af að 5. gr. laganna um leit verði ekki nægilega virk, vegna þess að þeir sem leggja í hana fé, hafa enga tryggingu fyrir því að fá þann kostnað endurgreiddan þó annar njóti ávaxtanna. Endurgjald samrýmist illa opinni heimild til að leyfa mörgum leit á sama svæði. Ef þetta fyrirkomulag letur til leitar verður i) að gera meiri kröfur til ríkisins (Orkustofnunar) um rannsóknir, sem þó virðist almennt séð ekki vera stefnan, eða ii) breyta ákvæðum 5. og 18. gr.

22. og 23. gr. um jarðhita og grunnvatn.

Lagt er til að í stað grunnvatns verði notað nytjavatn, enda er fjallað um grunnvatn sem nytjavatn við framkvæmd auðlindalaga.

Við 22. gr. bætist málgr., 2. mgr. sem orðist svo: Fasteignareiganda ber að tilkynna Orkustofnun um fyrirhugaðar jarðboranir og aðrar meiriháttar framkvæmdir vegna þessa. Orkustofnun er heimilt að setja fasteignareiganda skilyrði sem nauðsynleg eru talin af tæknilegum ástæðum, eða ef ætla má að boranir geti spillt nýtingu á svæðinu eða möguleikum til nýtingar síðar.

2. mgr. 23. gr. orðist svo:

Ákvæði 2. mgr. 23. gr. skulu eftir því sem efni er til einnig taka til nýtingar fasteignareiganda á nytjavatni.

Athugasemd: 2. mgr. 23. gr. á ekki síður við þá 22. Því er lagt til að efni málgr. færist í 22. gr. en í 23. gr. verði aðeins vísað í þá málgr., enda ekki hefð að tvítaka orðalag í tveimur lagagreinum.

24. gr. Vatnsorka

24. gr. orðist svo: Þrátt fyrir ákvæði IV kafla er fasteignareiganda heimilt án leyfis að hagnýta vatnsorku í eignarlandi sínu, *er samsvarar* allt að 350 kW rafafis.

Athugasemd: Í fyrsta lagi má stytta greinina með vísan til 1. mgr. 4. gr. raforkulaga nr. 65/2003.

Í öðru lagi er bætt inn í greinina að numin vatnsorka má samsvara allt að 350 kW raforku til að leggja áherslu á að auðlindalögin fjalla um heimildir til að nema auðlindir, og þær má oft

nýta á margvíslegan hátt.

42. gr., breyting á raforkulögum:

Það hefur lengi verið skoðun stofnunarinnar að greina þurfi betur á milli virkjanaleyfa samkvæmt ákvæðum raforkulaga og nýtingarleyfa samkvæmt auðlindalögum. Samkvæmt þeim lögum sem nú eru í gildi (65/2003) þarf ekki nýtingarleyfi þegar vatnsorka er virkjuð, en á hinn bóginn þarf nýtingarleyfi fyrir jarðhitavirkjun.

Greinarmunurinn ætti að vera sá, að mati Orkustofnunar, að nýtingarleyfi taki einvörðungu til þess í hvaða magni og með hvaða hætti megi nýta viðkomandi náttúruauðlind, en að virkjanaleyfi sé eins konar atvinnurekstrarleyfi til að reisa og reka tilgreind virkjunarmannvirki. Nauðsyn þessarar aðgreiningar sést m.a. á því að oft er ekki vitað hvort eða í hvaða mæli jarðhitaauðlind getur nýst, til raforkuframframleiðslu eða annarra nota, fyrr en rannsóknum er að fullu lokið.

Á þessu er að vísu tekið með ákvæðum 42. gr. þessa frumvarps, en spyrja má hvort það sé nægilega skýr afmörkun. Æskilegt er að samræma ákvæði raforkulaga og auðlindalaga til að minnka tvíverknáð í leyfisumsóknum. Hann má líka minnka ef hægt er að spyrða saman þessar leyfisumsóknir. Æskilegt væri að samhæfa þessi lög eins og unnt er í reglugerðum.

Benda má á eftirfarandi misræmi:

Í 13. gr frumvarps til auðlindalaga segir að: Hafi nýtingarleyfishafi ekki hafið nýtingu á grundvelli leyfisins innan tveggja ára frá útgáfu þess eða sótt um virkjunarleyfi innan þeirra tímamarka þá fellur leyfið úr gildi.

Í 2. mgr. 4. gr. raforkulaga segir að virkjunarleyfi falli úr gildi 10 árum eftir veitingu þess ef leyfirshafi hefur þá ekki hafið framkvæmdir....

Þetta þýðir að hafi nýtingarleyfishafi útvegað sér virkjunarleyfi getur hann framlengt ónýtt nýtingarleyfi um a.m.k. 10 ár.

Einnig mætti samræma 3. mgr., 4. gr. Raforkulaga og 19. gr. og 36. gr. auðlindalaga.

Ákvæði til bráðabirgða I

Í ákvæðum nokkurra laga er að finna heimild til ráðherra til að veita virkjunarleyfi, en þær heimildir hafa ekki nema að hluta verið nýttar.

Lagt er til í tengslum við þetta bráðabirgðaákvæði að tekið verði af skarið og þessi heimildarákvæði felld úr lögum. Slík lagahreinsun hefði átt að gerast við setningu raforkulaga (65/2003).

Lagaákvæði þessi eru eftirfarandi eftir því sem Orkustofnun veit best:

Lög nr. 34/1949:

1. Að virkja Laxá fremri í Austur Húnavatnssýslu (Rafmagnsveitur ríkisins).
3. Að virkja vatnsfallið Þrándargil í Laxárdal, Dalasýslu (Rafmagnsveitur ríkisins).

Lög nr. 65/1956:

2. Að virkja Hvammsá eða Selá í Vopnafirði (Rafmagnsveitur ríkisins).
- 3a. Að virkja Fossá eða Seljadalsá við Bíldudal (Rafmagnsveitur ríkisins).
- 3b. Suðurfossá á Rauðasandi (Rafmagnsveitur ríkisins).
4. Að virkja Sandá í Þistilfirði (Rafmagnsveitur ríkisins).
6. Að virkja Viðidalsá eða Bergsá í Víðidal (Rafmagnsveitur ríkisins).

10. Að virkja Haukadalsá í Dalasýslu (Rafmagnsveitur ríkisins).

11. Að virkja Múlaá í Geiradalshreppi (Rafmagnsveitur ríkisins).

Lög nr. 66/1976

6. gr. Eftirfarandi ákvæði um einkaleyfi falli úr gildi. Iðnaðarráðherra veitir Orkubúi Vestfjarða einkaleyfi til þeirrar starfsemi sem felst í tilgangi fyrirtækisins skv. 2. gr Lög nr. 26/1977:

Viðeigandi greinar um virkjun Hvítár við Kljáfoss (Veitt Andakílsárvirkjun; fyrirtækið nú í eigu Orkuveitu Reykjavíkur).

Ákvæði til bráðabirgða II

Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 7. gr. greinar fær rannsóknarleyfishafi forgangsrétt að nýtingarleyfi. Með þessu kann að vera efnt til keppni um rannsóknarleyfi, ekki endilega rannsóknanna vegna, heldur til þess að ná forgangi að nýtingarrétti. Í rannsóknarleyfunum geta því falist eftirsótt verðmæti, sem samkeppni verður um – eins og dæmin sanna nú þegar. Orkustofnun er því sett í erfiða stöðu að þurfa að gera upp á milli umsækjenda. Þar hefur stofnunin aðeins eina leiðbeiningu skv. frv. Hún er í 4. mgr. 11. gr. en þar segir “Ef tvær eða fleiri umsóknir berast, sem Orkustofnun telur jafngóðar, skal elsta umsóknin ganga fyrir.”

Að mati stofnunarinnar er þetta afleiðing afferð og dugar alls ekki þegar stofnunin hefur sjálf frumkvæði (með auglýsingu) að því að kalla eftir umsóknum um rannsóknarleyfi. Á þennan vanda hefur stofnunin þrúfaldlega bent í ræðu og riti. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II á að taka á málinu með því að setja nefnd í málið. En hvernig á stofnunin að haga sér á meðan beðið er lykta þess starfs?

Af þessum sökum er brýnt að téð nefnd starfi sem hraðast og kæmi til álita að stytta skilafrest hennar.

Athugasemd um kostnaðarmat á frumvarpinu

Fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins telur ekki annan nýjan kostnað verða vegna lögfestingar frumvarpsins en rekstur nefndar þeirrar sem fjallað er um í II. ákvæði til bráðabirgða – og raunar sagt að sá kostnaður eigi að rúmast innan útgjaldaramma (iðnaðar)ráðuneytisins.

Ekki var leitað til Orkustofnunar áður en þessu umsögn var gerð. Ljóst er að hlutverk Orkustofnunar er mikið samkvæmt ákvæðum þessa frumvarps. Á hinn bóginn er ördugt að meta að hvað miklu leyti hér er um ný og aukin verkefni að ræða miðað við hlutverk stofnunarinnar samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum. Reynslan ein mun fá úr því skorið. Því verður ekki reynt að leggja nú mat á hugsanlega viðbótarþörf á fjárveitingu vegna ákvæða þessa frv., ef að lögum verður, en því treyst að á því verði tekið af fjárveitingarvaldinu ef þörf krefur.

Virðingarfyllt
f.h. Orkustofnunar

Þorkell Helgason
orkumálastjóri

From: Ágúst Geir Ágústsson
Sent: 1. apríl 2005 10:49
To: 'grund@simnet.is'
Subject: RE: Iðnaðarnefnd - varðandi bæði vatnalög og rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Sæll Pétur.

Erindi þín eru móttækin og verða lögð fyrir nefndina ásamt öðrum umsögnum sem borist hafa.

Búið er að senda frumvarp til vatnalaga til umsagnar, m.a. til Sambands sveitarfélaga. Öllum er eftir sem áður heimilt að senda nefndinni umsögn og athugasemdir vegna málsins þótt nefndin hafi ekki óskað eftir því sérstaklega og hvet ég þig, og eftir atvikum hreppsnefnd Skorradalshrepps, til að gera það teljir þú ástæðu til.

Með kveðju,
Ágúst Geir Ágústsson,
nefndarritari.

-----Original Message-----

From: Pétur Davíðsson [mailto:grund@simnet.is]
Sent: 31. mars 2005 13:55
To: Ágúst Geir Ágústsson
Subject: Iðnaðarnefnd - varðandi bæði vatnalög og rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Sæll Ágúst!

Vísa símtal í mars s.l. varðandi meðferð iðnaðarnefndar á fyrirnefndum lagafrumvörpum. Nefndi ég þar tvö dæmi hér úr Skorradal sem reyndi á gildandi lög sem gilda á þessu sviði sem ný frumvörp eiga að taka við af. Í þessum báðum dæmum kom fram vandamál með eignarrétt, nágrannarétt og fl. Einnig dæmi að það þyrfti ekki framkvæmdarleyfi fyrir borun 1100 metra heitavatnsholu, ef hún væri kölluð rannsóknarhola. En það þyrfti að sækja um framkvæmdarleyfi ef ætti að breyta henni í vinnsluholu. En þá er í raun framkvæmdinn yfirstaðinn með t.d. jarðraski o.fl.

Hérna fylgja með í fyrra viðhengji gögn varðandi borun eftir köldu vatni, sem boruð aðeins 1 metra frá landamerkjum á einn kantinn og 4 metra á hinn kantinn. Málið skýrist í viðhengjunum. Með seinna málinu sendi ég í öðrum tölvupósti úrskurð Úrskurðanefndar skipulags- og byggingamála frá árinu 2000. Það eru til fleiri gögn í þessum málum en þú lætur mig vita ef þú vilt frekari útskýringar.

Smá ábending. Ég tel að iðnaðarnefndinn hefði átt að óska eftir umsögnum sveitarfélaga landsins á frumvarpinu um rannsóknir og nýtingu ... allavega kom ekki neitt hingað til Skorradalshrepps. Eins þyrfti það að vera vera með frumvarpið um vatnalög (Á það ekki eftir að fara út?)

Með kveðju,
Pétur Davíðsson
Hreppsnefndarmaður í Skorradalshreppi

Ár 2000, föstudaginn 25. febrúar, kom úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Laugavegi 59 í Reykjavík. Mættir voru allir aðalmenn; Ingimundur Einarsson, varalögreglustjóri í Reykjavík, Þorsteinn Þorsteinsson, byggingarverkfræðingur og Hólmfríður Snæbjörnsdóttir, lögfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 7/2000; krafa hreppsnefndar Skorradalshrepps um úrlausn ágreinings um framkvæmdaleyfi og um stöðvun framkvæmda Eflingar – stéttarfélags við borun eftir heitu vatni í landi félagsins að Hvammi í Skorradal.

Á málið er nú lagður svofelldur

Úrskurður.

Með bréfi til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, dags. 18. febrúar 2000, sem barst nefndinni sama dag, kærir sveitarstjórn Skorradalshrepps framkvæmdir Eflingar - stéttarfélags við borun eftir heitu vatni í landi félagsins að Hvammi í Skorradal og krefst þess að þær verði stöðvaðar með stoð í ákvæði 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Með hliðsjón af bókun hreppsnefndar Skorradalshrepps á fundi hinn 17. febrúar 2000 verður jafnframt að skilja erindi kæranda svo að með heimild í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 73/1997 sé krafist úrlausnar um ágreining hans við Eflingu um það hvort framkvæmdir félagsins séu háðar framkvæmdaleyfi. Í greinargerð Atla Gíslasonar hrl., f.h. Eflingar, dags. 21. febrúar 2000, er þess krafist að kærinni verði vísað frá en ella að henni verið hafnað og að Skorradalshreppi verði gert að greiða Eflingu málskostnað að mati nefndarinnar. Í bréfi Árna Grétars Finnssonar hrl., f.h. Skorradalshrepps til úrskurðarnefndarinnar, dags. 23. febrúar 2000, eru kröfur kæranda um stöðvun framkvæmda og úrlausn ágreinings um framkvæmdaleyfi áréttáðar. Þá er þess krafist að frávísunarkröfu Eflingar verði hafnað og að Efling greiði kæranda málskostnað að mati úrskurðarnefndarinnar.

Málavextir: Á árinu 1988 keypti verkamannfélagið Dagsbrún 17,5 ha landspildu úr landi Hvamms í Skorradal. Spilda þessi er nú í eigu Eflingar - stéttarfélags, sem stofnað var við samruna Dagsbúnar og Framsóknar, Verkakvænnafélagsins Sóknar og Félags starfsfólks í veitingahúsum í árslok 1998, en við sameininguna yfirtók hið nýja félag eignir, réttindi og skyldur þeirra félaga sem að stofnun þess stóðu.

Á árinu 1993 voru gerðar rannsóknir á vegum Skorradalshrepps á möguleikum á hagnýtingu jarðhita á umræddri landspildu og munu þær rannsóknir hafa leitt til jákvæðrar niðurstöðu. Samkomulag varð hins vegar ekki um nýtingu jarðhita á spildunni. Gekkst

sveitarfélagið þess í stað fyrir borun eftir heitu vatni í landi Stóru - Drageyrar, sunnan Skorradalsvatns, og varð góður árangur af þeirri framkvæmd. Var borhola þessi virkjuð og er sveitarfélagið eigandi borholunnar og dælubúnaðar við hana. Einkahlutafélag var stofnað um rekstur dreifikerfis hitaveitu frá holunni og er sveitarfélagið meðal hluthafa í félaginu.

Efling hefur haft uppi áform um að bora eftir heitu vatni á umræddri landspildu sinni. Hófst undirbúningur að framkvæmd borunar í byrjun febrúar 2000. Hinn 2. febrúar ritaði oddviti Skorradalshrepps, f.h. sveitarstjórnar, bréf til Eflingar þar sem lýst er þeirri skoðun að áður en framkvæmdir geti hafist þurfi að liggja fyrir framkvæmdaleyfi frá sveitarstjórn. Er af því tilefni óskað upplýsinga um áformað afl fyrirhugaðrar jarðvarmavirkjunar. Einnig er sett fram sú skoðun sveitarstjórnar að skipulag þurfi að liggja fyrir af umræddu svæði áður en til framkvæmda geti komið. Þá er í bréfinu hafður uppi áskilnaður um greiðslu kostnaðar, sem sveitarfélagið hafi haft af rannsóknum á svæðinu, svo og um ábyrgð á hugsanlegum breytingum sem borun Eflingar kunni að hafa á vatnsborð og þrýsting í borholunni á Stóru - Drageyri.

Í símbréfi Atla Gíslasonar hrl., f.h. Eflingar, til hreppsnefndar hinn 3. febrúar 2000 er lýst þeirri skoðun að ekki sé áskilið leyfi til þeirrar rannsóknar og leitar, sem fyrirhuguð sé. Vísar lögmaðurinn, um heimildir umbjóðanda síns, til 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu.

Frekari bréfaskriftir hafa gengið milli deiluaðila að undanfögnu, án þess að ágreiningur þeirra hafi verið til lykta leiddur.

Með bréfi Eflingar til orkumálastjóra, dags. 7. febrúar 2000, var Orkustofnun tilkynnt um áform félagsins, með vísan til 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998. Hélt Efling jafnframt áfram undirbúningi framkvæmda og mun borun þegar hafa verið hafin er sveitarstjórn vísaði ágreiningi aðila til úrskurðarnefndarinnar með bréfi hinn 18. febrúar 2000 eins og að framan greinir.

Málsrök kæranda: Í bréfi lögmanns kæranda til úrskurðarnefndarinnar, dags. 23. febrúar 2000, er gerð nánari grein fyrir kröfum og málsástæðum kæranda. Jafnframt koma í bréfinu fram andsvör við málsástæðum, sem fram koma í greinargerð Eflingar til nefndarinnar, dags. 21. febrúar 2000.

Af hálfu kæranda vísast til 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr.73/1997, svo og 2. mgr. 27. gr. sömu laga, um heimild úrskurðarnefndar til að fjalla um og kveða upp úrskurð í málinu. Þá er vísað til bréfa sveitarstjórnarinnar til Eflingar og lögmanns félagsins og bréfa til Orkustofnunar og svarbréfa starfsmanna hennar. Í þessum bréfum komi fram efnisatriði, rökstuðningur og lagasjónarmið sveitarstjórnarinnar.

Mótmælt er staðhæfingum um vanhæfi sveitarstjórnar í málinu. Sveitarstjórn sé ekki að gera annað en sinna skyldum sínum sem stjórnvald. Til þess hafi hún umboð og til þess sé hún kosin. Staða og eignir einstakra sveitarstjórnarmanna leiði ekki til þess að Eflingu sé heimilt að virða að vettugi lagaákvæði um nauðsyn á framkvæmdaleyfi frá sveitarstjórn til umræddra framkvæmda.

Því er mótmælt að kæra sé of seint fram komin. Efling hafi ekki tilkynnt sveitarfélaginu um fyrirhugaða jarðborun. Af henni hafi sveitarstjórn frétt af tilviljun, en brugðist þá þegar

við, með bréfi 2. febrúar s.l. og bent félaginu á að óheimilt væri að hefja þessar framkvæmdir án tilskilins framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar. Stéttarfélagið hafi virt þessa ábendingu sveitarstjórnar að vettugi, en lögmaður félagsins tilkynnt með bréfi 7. febrúar s.l. þá einhliða ákvörðun félagsins, að borun myndi hefjast þá í vikunni og muni borunin hafa byrjað nokkru síðar. Sveitarstjórn hafi þá neytt þeirra kosta sem lög heimili og kært málið til úrskurðarnefndar. Allur kostnaður, óþægindi og aðrar afleiðingar þess, sem Efling kunni að hafa af því að frekari boranir verði stöðvaðar þar til framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar liggi fyrir séu því á ábyrgð félagsins, enda hafi það hafið framkvæmdir algjörlega á eigin ábyrgð. Sjálfst hafi stéttarfélagið ekki sinnt um lögboðna tilkynningaskyldu sína um jarðborunina til Orkustofnunar, skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998, fyrr en með bréfi, dagsettu 7. febrúar s.l.

Sveitarstjórn telji umrædda framkvæmd tvímælalaust vera háða framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar. Hér sé verið að bora vinnsluholu en ekki til rannsóknar eða leitar eftir heitu vatni. Öll gögn málsins staðfesti þetta og í greinargerð Eflingar sé m.a. staðfest að rannsóknir og leit eftir heitu vatni hafi farið fram í umræddu landi í Hvammi 1993. Telja verði að borun vinnsluholu niður á 800 metra dýpi, ásamt tilheyrandi fóðringum, sé meiriháttar framkvæmd í skilningi laganna. Staðhæfingar stéttarfélagsins um að hér sé um leitar- og rannsóknarholu að ræða séu ekki í samræmi við gögn og staðreyndir málsins, heldur hreint yfirskín.

Varðandi tilvísun Eflingar til laga nr.57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, þá hafi sjónarmið sveitarstjórnar til 2. mgr. 4. gr. og 10. gr. laganna þegar verið skýrð í bréfi sveitarstjórnar til lögmanns Eflingar frá 17. febrúar s.l. Því til viðbótar skuli sérstaklega vísað til 3. mgr.1. gr. laganna þar sem segi: „*Um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða.*” Ljóst sé af þessu lagaákvæði, að umræddar borunarframkvæmdir þurfi samþykki sveitarstjórnar, þ.e. framkvæmdaleyfi hennar og ennfremur kunni einnig að reyna á ákvæði náttúruverndarlaga.

Kærandi tekur fram, að nokkur þeirra lagaákvæða, sem reifuð séu í bréfi sveitarstjórnar til stéttarfélagsins frá 2. febrúar s.l. og ekki snerti beint framkvæmdaleyfið, kunni á síðara stigi að skipta máli, svo sem byggingarleyfi, ef til þess komi að stéttarfélagið reisi hús yfir borholuna, svo sem líklegt verði að teljast. Hafi þessara lagaákvæða verið getið til upplýsingar fyrir Eflingu. Engin skilyrði séu sett af sveitarstjórn um byggingarleyfi, eða frekari framkvæmdir síðar, á þessu stigi málsins, enda þau mál ekki til umfjöllunar og verði afgreidd lögum samkvæmt af sveitarstjórn þegar þar að komi. Snerti þau því á engan hátt afstöðu sveitarstjórnar til veitingar framkvæmdaleyfis, sem sé sjálfstæð ákvörðun.

Um þá málsástæðu Eflingar að sveitarstjórn hafi enga hagsmuni af því að framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar sé áskilið vegna umræddrar jarðborunar sé bent á að kenningar hafa komið fram um að hitavatnsholan, sem boruð hafi verið og virkjuð í landi Stóru-Drageyrrar, kunni að fá vatn sitt frá sömu æð og Efling sé nú að bora í. Telji sveitarstjórn fulla ástæðu til að láta kanna þetta og athuga nánar hvernig með skuli fara, ef þetta reyndist á rökum reist. Kunni hér m.a. að reyna á ákvæði 9. gr. vatnalaga nr. 15/1923, sérstaklega 3. tölulið, sbr. upphaf 10. gr. laganna. Hér kunni því að vera til staðar miklir hagsmunir.

Loks er því haldið fram að í greinargerð Eflingar séu víða missagnir. Eru í bréfi lögmanns kæranda tilfærð dæmi sem hann telur staðfesta að svo sé, en ekki þykir hafa þýðingu að rekja nánar staðhæfingar kæranda í þessu efni.

Málsrök Eflingar: Af hálfu Eflingar er á því byggt að kröfur kæranda séu bæði formlega og efnislega rangar. Kröfurnar séu óljósar og með öllu órökstuddar, einkum þó krafa um stöðvun framkvæmda þegar í stað. Kærandi geri enga grein fyrir því í kærinni hvers vegna ástæða sé til þess að stöðva framkvæmdir og krafan sé auk þess allt of seint fram komin. Kærandi hafi vitað þegar um síðustu mánaðarmót að til stæði að hefja rannsókn og leit í landinu með borun. Þrátt fyrir þetta hafi hann ekki aðhafst neitt fyrr en framkvæmdir hafi verið búnar að standa yfir í tæpa viku, með ærnum tilkostnaði. Stöðvun framkvæmda muni hafa verulegan aukakostnað í för með sér og sé auk þess vafasöm út frá öryggis- og tæknilegum sjónarmiðum. Réttarstaða kæranda muni á engan hátt breytast eða hann verða fyrir tjóni þótt borun vegna rannsóknar og leitar verði fram haldið og lokið. Kærandi geti tryggt eðlilega hagsmuni sína þegar komi að hagnýtingu hugsanlegs jarðvarma, sem engin ákvörðun hafi verið tekin um, enda ekki tímabært. Þá megi ljóst vera að verði talið skylt að lögum að leita eftir framkvæmdaleyfi sé kæranda ekki stætt á öðru en að veita leyfið og geti ekki bundið það þeim ólögumætu skilyrðum og ótilhlýðilegu þvingunum sem raun beri vitni. Krafa kæranda um framkvæmdaleyfi sé beinlínis notuð sem skálkaskjól til að ná fram öðrum óviðkomandi kröfum og óeðlilegum hagsmunum. Mat og samanburður á hagsmunum aðila leiði til þeirrar augljósu niðurstöðu að þröngri undantekningarheimild 5. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1997 verði ekki beitt. Deila um formsatriði, i sem snerti enga efnislega hagsmuni kæranda, eigi ekki að leiða til stöðvunar framkvæmda. Kærandi verði eins settur þótt sótt sé um leyfi eftir á í kjölfar úrskurðar verði framkvæmdaleyfi áskilið. Krafa kæranda um stöðvun framkvæmda samrýmist þannig ekki tilgangi nefnds lagaákvæðis.

Til þess sé einnig að líta, að verulegur vafi leiki á því hvort framkvæmdaleyfi þurfi yfir höfuð til rannsóknar og leitar. Um rannsókn og leit sem nú fari fram á vegum Eflingar gildi sérlög, það er lög nr. 57/1998. Í 36. gr. laga nr. 73/1997 séu þessar framkvæmdir Eflingar beinlínis undanþegnar byggingarleyfi. Þá sé ljóst að ákvæði 27. gr. laga nr. 73/1997 um framkvæmdaleyfi taki aðeins til meiriháttar framkvæmda, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásynd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku. Rannsókn og leit Eflingar sé hvorki meiriháttar framkvæmd né hafi hún áhrif á umhverfi í skilningi lagagreinarinnar. Hér sé ekki um að ræða framkvæmd við hitaveitu, hvað þá meiriháttar, sbr. einnig 9. kafla rgl. nr. 400/1998. Málið sé alls ekki komið á það stig. Umhverfið verði óbreytt eftir borun að öðru leyti en því að lítill stútur, u.þ.b. 40 cm á hæð og 30 cm að þvermáli, mun standa upp úr jörðinni, minna áberandi en girðingarstaur eða lítið grenitré. Borholan sem slík breytir engu um hagnýtingu landsins í framtíðinni eða núverandi skipulagi þess. Ákvæði 27. gr. laga nr. 73/1997 taki alls ekki til allra framkvæmda, sbr. athugasemdir í nefndaráliti um greinina. Þá séu hagsmunir kæranda varðandi kostnað af tilraunaborunum og borholu í öðru landi tryggðir með lögum nr. 57/1998. Rétt sé að minna á að umrædd landsspilda Eflingar sé eignarland og beri að túlka öll ákvæði sem takmarki eignar- og afnotarétt félagsins þröngt út frá stjórnarskrárákvæðum um friðhelgi eignarréttar. Loks sé þess að geta að sveitarstjórnir hafa ekki gert kröfu um framkvæmdaleyfi vegna rannsóknar og leitar að jarðhita.

Af hálfu Eflingar er því ennfremur haldið fram að sveitarstjórn Skorradalshrepps hafi ekki staðið rétt að samþykkt um kröfur gegn Eflingu og kæru til úrskurðarnefndarinnar.

Formlegur úrskurður sveitarstjórnar liggja ekki fyrir. Verði málið því ekki kært til úrskurðarnefndarinnar, sbr. 10. kafla rgl. nr. 400/1998.

Loks er því haldið fram að sveitarstjórnin sjálf og ýmsir fulltrúar hennar séu beinlínis vanhæfir í málinu í skilningi 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 vegna náinna hagsmunatengsla við Hitaveitu Skorradals, sér í lagi oddviti hennar, Davíð Pétursson. Séu kröfur sveitarstjórnarinnar að svo vöxnu máli, og málsmeðferð öll, að engu hafandi.

Umsögn Skipulagsstofnunar: Úrskurðarnefndin leitaði umsagnar Skipulagsstofnunar um álitaefni máls þessa með bréfi, dags. 21. febrúar 2000. Í umsögn stofnunarinnar, sem barst nefndinni samdægurs, segir svo:

„Í deiliskipulagi Hvamms í Skorradal, sem samþykkt var af skipulagsstjóra ríkisins þann 23. ágúst 1995, er sýnd staðsetning borholu fyrir kalt vatn á svæðinu, auk dreifikerfis þess. Fyrirhugað heitavatsborhola er ekki sýnd í gildandi deiliskipulagi.

Samkvæmt gögnum málsins mun fyrirhugað, eða þegar hafið, að bora eftir heitu vatni í landi Hvamms í Skorradal á grundvelli rannsókna sem Jarðboranir hafa gert fyrir Skorradalshrepp. Þær rannsóknir leiddu í ljós að heitt vatn væri að finna á tveimur stöðum í hreppnum, í Hvammi og að Stóru-Drageyri, þar sem vinnsla er þegar hafin. Því er væntanlega um að ræða vinnsluholu en ekki rannsóknarholu, sbr. bref Orkustofnunar til Skorradalshrepps, dags. 10. febrúar 2000. Framkvæmdin nú mun felast í borun allt að 800 m djúprar holu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvaða framkvæmdir fylgja boruninni, t. d. hvort gera verður sérstakar ráðstafanir til að koma bornum að eða hvernig dreifingu þess vatns sem upp kann að koma verður háttáð.

Samkvæmt grein 9.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998, sbr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, skulu meiri háttar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess vera í samræmi við skipulagsáætlanir og óheimilt er að hefja slíkar framkvæmdir, sem ekki eru háðar byggingarleyfi, fyrr en að fengnu framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Tekið er fram að meiri háttar framkvæmdir við dreifi- og flutningskerfi hitaveitna séu háðar framkvæmdaleyfi.

Lögmaður landeigenda, Atli Gíslason hrl., hefur haldið því fram að framkvæmd sú sem hér um ræðir sé ekki háð framkvæmdaleyfi þar sem hún sé unnin skv. lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Skipulagsstofnun vill í því sambandi benda á 1. gr. laganna, þar sem sérstaklega er tekið fram að um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þeim gildi einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða. Lög nr. 57/1998 útiloka því ekki að ákvæði skipulags- og byggingarlaga um framkvæmdaleyfi geti átt við.

Skipulagsstofnun telur sig ekki hafa nægilegar upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd eða áhrif hennar á umhverfið og ásýnd þess til að taka afstöðu til framkvæmdaleyfis skyldu hennar, en bendir á að dreifikerfi hitaveitna er ein þeirra framkvæmda sem taldar eru upp í dæmaskyni um framkvæmdir sem háðar eru framkvæmdaleyfi skv. skipulags- og byggingarlögum og skipulagsreglugerð.”

Niðurstaða: Eins og að framan er getið hefur lögmaður Eflingar krafist þess að kærinni verði vísað frá úrskurðarnefndinni. Ekki er fallist á þá málsástæðu að á hafi skort að fyrir lægi kæránleg stjórnvaldsákvörðun sveitarstjórnar. Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. laga nr.

73/1997 má leita úrlausnar úrskurðarnefndarinnar þegar vafi leikur á um það hvort framkvæmdaleyfi þurfi til ákveðinnar framkvæmdar. Verður að skilja ákvæði þetta svo að hvor aðili um sig geti leitað úrlausnar nefndarinnar samkvæmt ákvæðinu, án þess að fyrir liggi formleg afgreiðsla sveitarstjórnar um ágreininginn. Jafnframt því að leita úrlausnar nefndarinnar skv. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 73/1997 telur úrskurðarnefndin að unnt sé að krefjast stöðvunar framkvæmda, enda tekur ákvæði 5. mgr. 8. gr. sömu laga til allra ágreiningsmála sem nefndin fær til meðferðar, eftir því sem við getur átt, óháð því við hvaða málskotsheimild er stuðst. Þá verður ekki fallist á að það leiði til frávísunar kröfu um stöðvun framkvæmda að hún sé of seint fram komin, sé krafan sett fram innan kærufrests. Tómlæti um að setja fram slíka kröfu getur hins vegar haft áhrif á efnislega niðurstöðu um kröfuna. Engin önnur rök þykja eiga að leiða til frávísunar málsins og verður frávísunarkröfu Eflingar því hafnað.

Úrskurðarnefndin telur að fyrir liggi fullnægjandi málsreifun, málgögn og rannsókn máls til þess að unnt sé nú þegar að ljúka efnisúrlausn málsins. Verður því ekki tekin afstaða til kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda í úrskurðarformi, en heimildir kærða til að halda framkvæmdum áfram ráðast af niðurstöðu nefndarinnar um það álitafni hvort framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 73/1997 hafi þurft fyrir framkvæmdunum.

Framkvæmdir þær, sem um er deilt í málinu, eiga sér stoð í heimildum laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu. Við framkvæmdirnar ber þó jafnframt að gæta ákvæða skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, eftir því sem við á, enda sérstaklega til þeirra vísað í 3. mgr. 1. gr. laga nr. 57/1998. Verður því að skera úr um það hvort hinar umdeildu framkvæmdir séu þess eðlis að til þeirra hefði þurft framkvæmdaleyfi skv. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 73/1997.

Ákvæði 27. gr. laga nr. 73/1997 um framkvæmdaleyfi var sett að tilhlutan umhverfisnefndar Alþingis við meðferð frumvarps til skipulags- og byggingarlaga. Í nefndarálitum umhverfisnefndar, sem fylgdi breytingartillögum nefndarinnar, segir að ákvæðið eigi við um framkvæmdir sem ekki séu háðar byggingarleyfi og hafi áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess. Falli skógrækt, landgræðsla og efnistaka til dæmis þar undir. Enda þótt síðar hafi verið sett sérákvæði um landgræðslu- og skógræktaráætlanir í 5. mgr. 27. gr. með 4. gr. laga nr. 135/1997, um breytingu á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, bendir bæði orðalag 1. mgr. 27. gr. og nefndarálit umhverfisnefndar um ákvæðið eindregið til þess að fyrir löggjafanum hafi fyrst og fremst vakað að framkvæmdaleyfi þyrfti til framkvæmda sem hefðu í för með sér varanlegar og sýnilegar breytingar á umhverfinu.

Nánari ákvæði um framkvæmdaleyfi voru sett með skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Í grein 9.1 í reglugerðinni eru taldar ýmsar framkvæmdir sem háðar eru framkvæmdaleyfi. Er framkvæmda við borun eftir vatni ekki getið þar sérstaklega og verður ekki leitt af ákvæði reglugerðarinnar að slíkar framkvæmdir séu fortakslaust háðar framkvæmdaleyfi. Verður því að meta í hverju tilviki hvort borun eftir vatni hafi þau áhrif á umhverfið að framkvæmdaleyfis sé þörf.

Við mat á því hvort umrædd borhola sé háð framkvæmdaleyfi verður ekki litið til þess að gerð hennar kunni að hafa áhrif á það jarðhitakerfi sem borað er í. Eru önnur réttarræði tiltæk leiði borunin til skerðingar á lögvörðum hagsmunum kæranda. Verður heldur ekki litið til þess hvort borhola Eflingar telst rannsóknarhola eða vinnsluhola enda breytir það

engu um áhrif hennar á umhverfið. Komi til virkjunar holunnar mun það hins vegar hafa í för með sér leyfisskyldar framkvæmdir, en kærða verður ekki nú gert að sækja um leyfi til þeirra framkvæmda, enda enn óséð hver árangur verður af boruninni og þá hvort, hvenær eða með hvaða hætti komið gæti til nýtingar á holunni.

Eins og aðstæðum er háttað á borunarstað i landi Eflingar verður ekki séð að borholan hafi í för með sér þær varanlegu breytingar á ásýnd lands að framkvæmdaleyfis hafi verið þörf til að ráðast mætti í gerð hennar. Er þá áskilið að rask vegna framkvæmda við borholuna verði afmáð að framkvæmdum loknum. Var kærða því ekki skylt að sækja um framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar fyrir hinum umdeildu framkvæmdum.

Hæfi sveitarstjórnar eða einstakra sveitarstjórnarmanna þykir ekki koma til álita við úrlausn máls þessa, enda ekki til umfjöllunar formleg stjórnvaldsákvörðun, sem ógildanleg kynni að vera á grundvelli vanhæfissjónarmiða. Verður málsástæða Eflingar, er varðar vanhæfi og hagsmunatengsl, því ekki tekin til frekari umfjöllunar.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að hreppsnefnd Skorradalshrepps hafi verið rétt að leita úrlausnar nefndarinnar um ágreining málsaðila með þeim hætti sem gert var. Jafnframt er það niðurstaða nefndarinnar að kærða hafi ekki verið skylt að afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar áður en ráðist var í gerð umræddrar borholu og að honum sé heimilt að ljúka framkvæmdum við borun og frágang borholu og borunarsvæðis, án framkvæmdaleyfis. Verður kröfum kæranda í málinu því hafnað.

Lagaheimild skortir til að úrskurða megi aðilum málskostnað fyrir úrskurðarnefndinni. Ber því að vísa kröfum aðila um kærúmálskostnað frá nefndinni.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu sveitarstjórnar Skorradalshrepps um að úrskurðað verði að framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar þurfi til borunar eftir heitu vatni, sem hafin er á vegum Eflingar - stéttarfélags i landi félagsins að Hvammi í Skorradal. Jafnframt er hafnað kröfu kæranda um að framkvæmdir við borunina verði stöðvaðar. Kröfum málsaðila um kærúmálskostnað er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Orkustofnun
b.t. Freysteins Sigurðssonar
Grensásvegi 9
108 REYKJAVÍK

Skorradal, 15. janúar 2004

Málefni: Neysluvatnshola vegna Vatnsveitu Vatnsenda ehf.

Með vísan í samtal við þig í haust, þá óskum við eftir staðfestingu á þeim reglum sem gilda vegna vatnsöflunar einkaaðliða.

Málavextir eru þeir, að s.l. sumar þá lét Haukur Engilbertsson, bóndi á Vatnsenda, bora neysluvatnsholi við landamerki Grundar, Mófellsstaða og Vatnsenda, syðst og austast í Vatnsendaengji. Ekkert samband eða samráð var haft við landaeigendur fyrrnefndra jarða áður en borun hófst, og ekkert leitað að vatni annars staðar í Vatnsendaengji. Þetta var borað í nafni Vatnsveitu Vatnsenda ehf.

Heilbrigðisfulltrúi Vesturlands, Helgi Helgason, telur að vatnsverndarsvæði holunar þurfi að vera 50 metra radíus og eru aðstæður landamerkja þannig að ca. 20% er í Vatnsendalandi, 30% í Grundarlandi og 50% í Mófellsstaðalandi. Landamerki eru þó ekki hnitsett. Holan er um 30 metrar að dýpt og skilar ca. 3-5 sek/ltr. Borholan er ca. 1 meter frá landamerkjum Grundar og 3-4 metrar frá Mófellsstaðalandamerkjum.

Þær spurningar sem við óskum svara við eru þessar.

1. Er heimilt, án samninga eða leitar í sinu landi að staðsetja neysluvatnsholur fast við landamerkji annara jarðar? Mætti í þessu tilviki nefna að t.d. byggingareitur frístundahúsa þurfa að vera í minnst 10 metra fjarlægð frá lóðamörkum til þess að fá byggingaleyfi.
2. Hver á vatnið sem kemur úr holunni? Er það sá sem á landið sem holan er í, þeir sem sameiginlega leggja til vatnsverndarsvæðið, eða sá sem vatnið kemur frá, sem í þessu tilfalli er trúlega Mófellsstaðir.
3. Þarf ekki að liggja fyrir nýtingarleyfi borholunar frá Orkustofnun sbr. 6 gr., 7.gr. og 14 gr, 1 mgr. laga nr. 57/1998 þar sem það er annar en landeigandi sem borar eftir neysluvatni?

Sendi með kort af umræddu landssvæði, til að auðvelda þér að skoða málið.

Vænti skriflegs svars hið fyrsta.

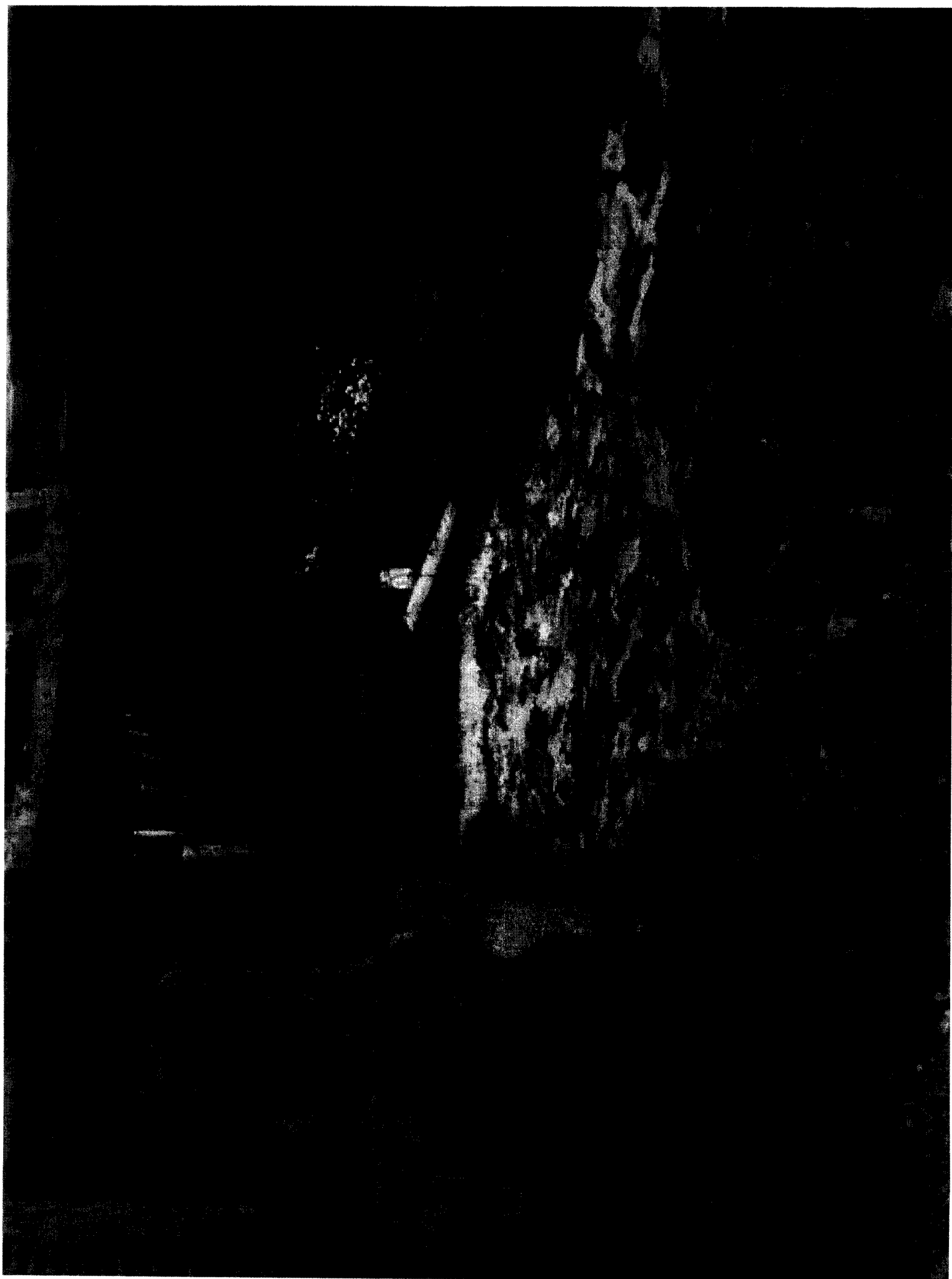
Óska þér alls hins besta á nýbyrjuðu ári.

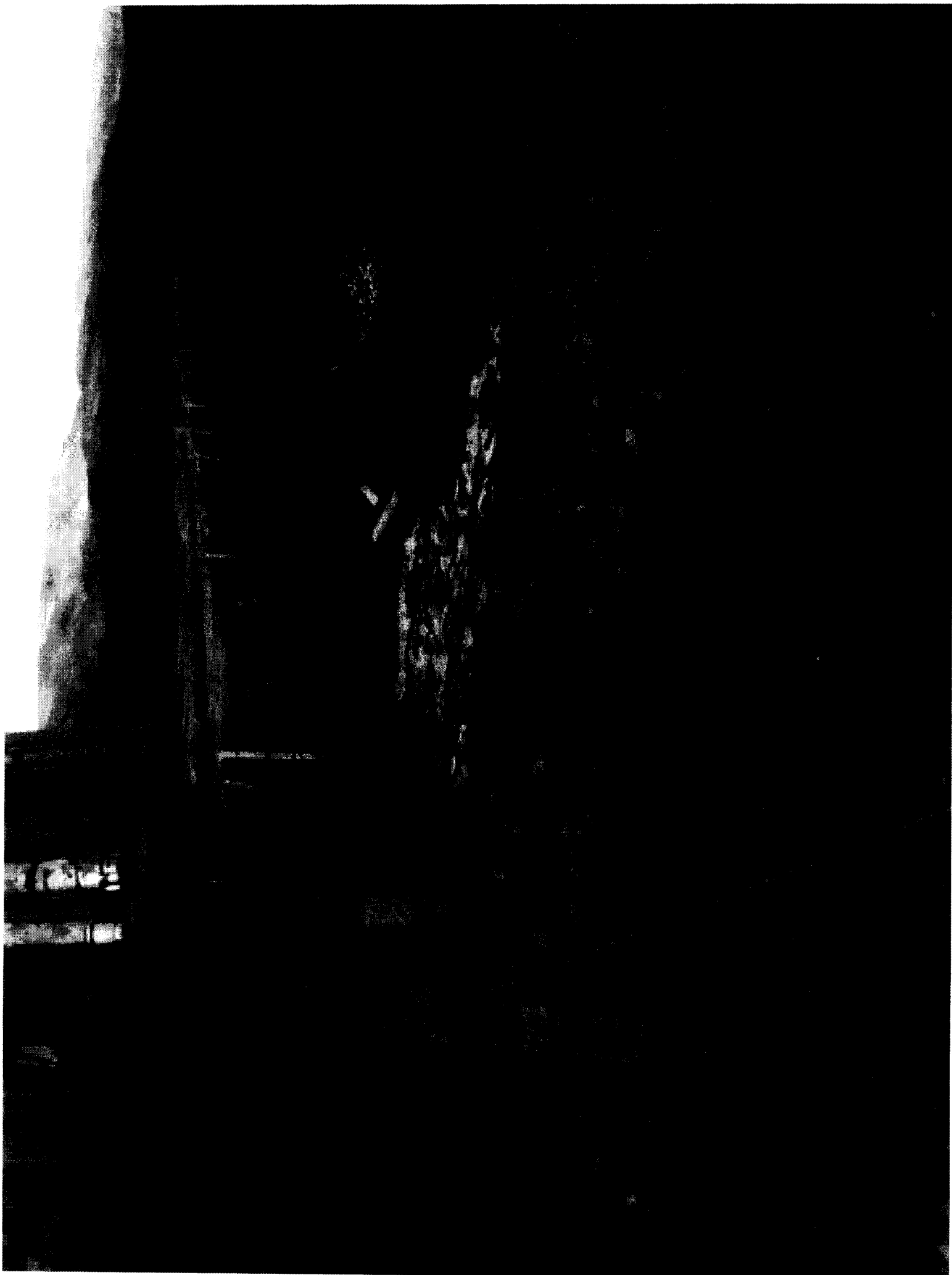
Með kveðju,

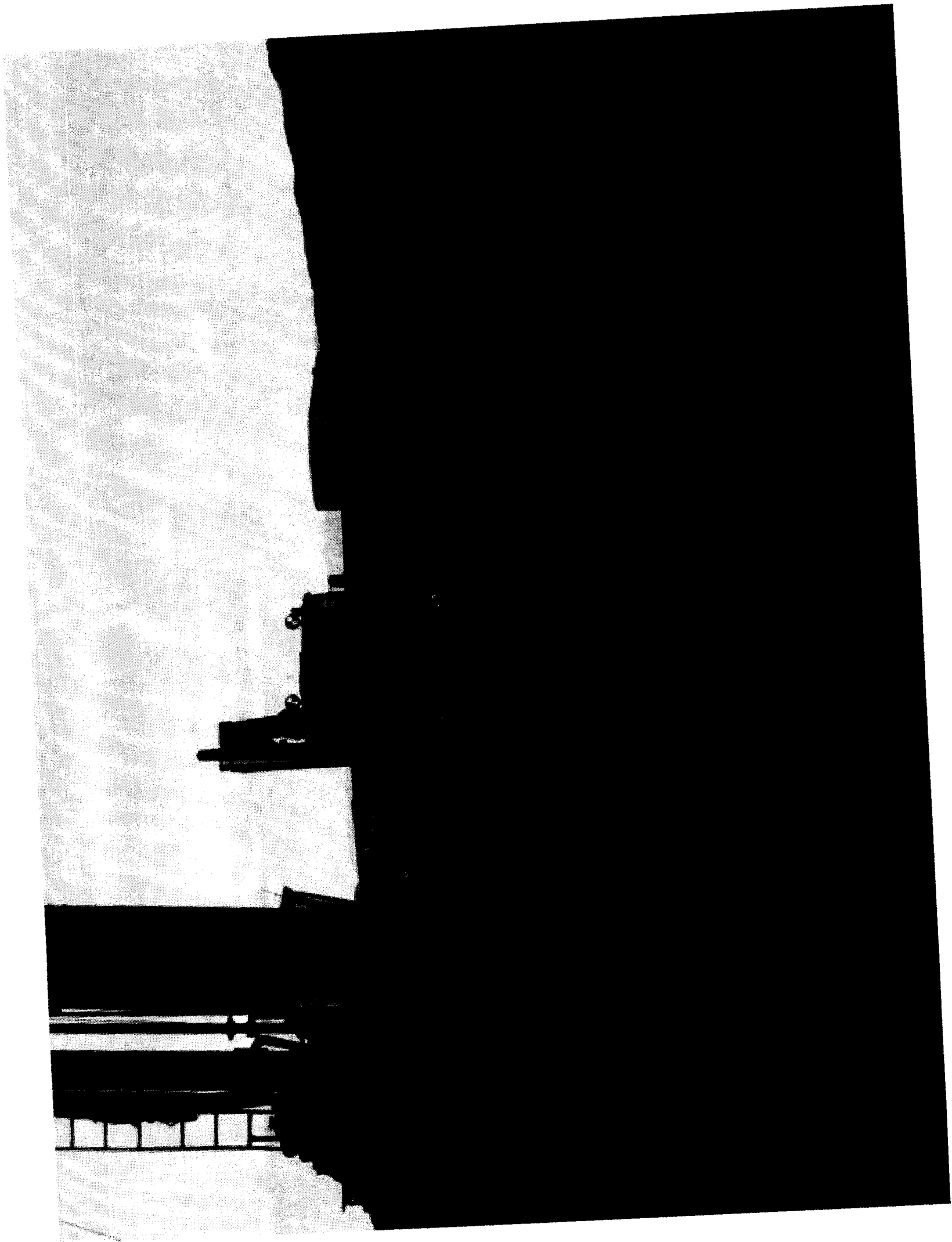
Davíð Pétursson, Grund

Bjarni Vilmundarson, Mófellsstöðum













Alþingi
Erindi nr. P 131/761
komudagur 31.1.2005

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi iðnaðarnefnd
b.t. Ágúst G. Ágústssonar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 2. febrúar 2005

0412156SA PS/sp
Tilv.:220

Efni: Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Vísað er til bréfs Alþingis, dags. 13. desember 2004, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Meðfylgjandi er umsögn sambandsins um frumvarpið.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri



Umsögn

Málsnr.: 0412156SA

Dags.: 2. febrúar 2005

Sambands íslenskra sveitarfélaga

Tilv.: 220

um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Með bréfi iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 13. desember 2004, barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál 131. löggjafarþings.

Í frumvarpinu er fjallað um nýtingu og rannsóknir á því sem nefnt er jarðrænar auðlindir, á landi og í jörðu og innan netlaga í sjó, að því leyti sem önnur lög gilda ekki þar um. Með jarðrænum auðlindum er átt við hverskonar jarðefni, frumefni, efnasambönd, málma, kol og önnur nýtanleg efni. Undir þetta hugtak fellur einnig grunnvatn og yfirborðsvatn og þar af leiðandi fellur nýting vatnsorku einnig undir frumvarpið. Frumvarpinu er ætlað að taka við af lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Markmið þess er að koma á skynsamlegri stjórn og hagkvæmri nýtingu náttúruauðlinda að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda.

Frumvarpið varðar mikilvæga hagsmuni allra þeirra sem nýta jarðrænar auðlindir sem og eigendur auðlindanna. Þá liggja mikilvægir samfélagslegir hagsmunir til grundvallar því að nýting takmarkaðra náttúruauðlinda sé hagkvæm og skynsamleg. Sveitarfélögin gegna mikilvægu hlutverki við veitustarfsemi ýmiskonar. Þau varðar því miklu að reglur um nýtingu auðlinda séu skynsamlega útfærðar og fram settar.

Lagst er gegn brottfalli eignarnámsheimildar sveitarfélaga

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að brott falli eignarnámsheimild sveitarfélaga, sem nú er að finna í 3. mgr. 29. gr. laga nr. 75/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Í þeirri málsgrein segir að ráðherra geti heimilað sveitarfélagi að taka eignarnámi auðlindir sem fylgja eignarlandi, ásamt nauðsynlegu landi og mannvirkjum, ef brýna nauðsyn ber til vegna almannahagsmuna í sveitarfélaginu. Í athugasemdum með því frumvarpi sem hér um ræðir kemur fram að umrædd heimild sé alltof víðtæk og þyki ekki styðjast við efnisleg rök. Því er gert ráð fyrir að hún falli niður verði frumvarpið að lögum. Þessum áformum og rökstuðningi mótmælir sambandið. Ekki verður séð að heimildin sé alltof víðtæk. Í fyrsta lagi þarf að fullnægja skilyrði um brýna nauðsyn, í öðru lagi skilyrði um „almannahagsmuni“ í sveitarfélaginu og í þriðja lagi þarf leyfi ráðherra. Hlutverk sveitarfélaga er, sbr. 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga, að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Hugtakið „almannahagsmunir“ í þessu samhengi markast því augljóslega af því hvert hlutverk sveitarfélaganna er að öðru leyti. Það er mikilvægt að löggjafinn gæti þess

hverju sinni að sveitarfélögin hafi með höndum þær valdheimildir sem þeim eru nauðsynlegar til að sinna hlutverki sínu samkvæmt lögum og samkvæmt því sem best hentar á grundvelli staðbundinna forsendna.

Lagt er til að við 36. gr. frumvarpsins verði bætt nýrri málsgrein sem verði 3. mgr. greinarinnar og orðist svo: *Ráðherra getur heimilað sveitarfélagi að taka eignarnámi auðlindir sem fylgja eignarlandi, ásamt nauðsynlegu landi og mannvirkjum, ef brýna nauðsyn ber til vegna almannahagsmuna í sveitarfélaginu.*

Tímafrestir skv. 7. og 10. gr. frumvarpsins

Í 7. og 10. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfestir verði ákveðnir hámarksfrestir um rannsóknarleyfi. Rannsóknir geta tekið langan tíma, og í sumum tilfellum er þörf á ýmsum fleiri leyfum að fengnu rannsóknarleyfi til að eiginlegar rannsóknir geti hafist. Getur þar t.d. verið um að ræða byggingar- eða framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarfélags. Lagt er til að frestir í þessum greinum verði ekki einskorðaðir við ákveðna tímalengd heldur miðist tímalengd við umfang rannsókna og eðli auðlindar. Í það minnsta er lagt til að hámarks tímafrestir verði lengdir.

Val á umsóknum skv. 11. og 14. gr. frumvarpsins

Í 11. og 14. gr., þar sem fjallað er um málsmeðferð, segir í 4. mgr. 11. gr. og 6. mgr. 14. gr. að ef tvær eða fleiri umsóknir berist, sem Orkustofnun telji jafngóðar, skuli elsta umsóknin ganga fyrir. Sambandið telur óeðlilegt að þessi regla sé látin gilda í þeim tilvikum þegar sérstaklega er auglýst eftir umsóknum um leyfi til rannsókna eða nýtingar á náttúruauðlindum. Í slíkum tilfellum, þegar umsóknir sem val stendur um berast báðar eða allar innan þess frests sem auglýsing tilgreinir, væri eðlilegra að hlutkesti réði valinu, eða í það minnsta eitthvað annað viðmið notað en það hver umsóknanna barst fyrst.

Samspil nýtingarleyfa samkvæmt frumvarpinu og virkjunarleyfa skv. orkulögum

Í frumvarpinu er fjallað um sérstök nýtingarleyfi á auðlindum. Í nýlega samþykktum raforkulögum nr. 65/2003 eru ákvæði um virkjunarleyfi vegna raforkuvera. Við fyrstu sýn virðist hægt að einfalda leyfisveitingar á þessu sviði nokkuð, t.d. með því að sameina þessi leyfi. *Er lagt til að nefnd sem á að taka til starfa samkvæmt bráðabirgðaákvæði nr. II í frumvarpinu verði auk annarra verkefna falið að kanna þetta atriði.*

Forgangsréttur sveitarfélaga, sbr. 25. gr. frumvarpsins

Sérstaklega skal tekið fram að sambandið telur mjög mikilvægt fyrir hagsmuni sveitarfélaga, og með vísan til hlutverks þeirra og skyldna við rekstur hita- og vatnsveitna að kveðið sé á um forgangsrétt þeirra til nýtingarleyfa, eins og gert er í 25. gr. frumvarpsins. Vísast hér m.a. til ákvæðis 30. gr. orkulaga nr. 58/1976, þar sem augljóslega er ráð fyrir því gert að sveitarfélög hafi forgöngu um rekstur hitaveitna til hagsbóta fyrir íbúa viðkomandi sveitarfélags, sem og ákvæða laga nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga, en í þeim er kveðið á um skyldur sveitarfélaga til reksturs vatnsveitna.

Eftirlit Orkustofnunar með framkvæmd laganna

Í kafla VIII.B í frumvarpinu er fjallað um eftirlit og úrræði Orkustofnunar. Sambandið hefur ekki forsendur til að meta til hlítar það fyrirkomulag sem hér er mælt fyrir um. Hins vegar vill sambandið benda á fyriræli laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Telja verður að þeir sem eftirlit Orkustofnunar mun beinast gegn séu í einhverjum mæli einstaklingar og fyrirtæki í skilningi 1. gr. laga nr. 27/1999. Ekki kemur fram í frumvarpinu hvort fyrirmæla í umræddum lögum hafi verið fylgt við undirbúning frumvarpsins.

Bráðabirgðaákvæði nr. II

Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu þykir einkum skorta ítarleg lagafyrirmæli um stjórnun auðlinda landsins í gildandi lög. Af því má ráða að tilgangur með framlagningu frumvarpsins nú sé að bæta úr þessum ágalla. Þrátt fyrir það kemur fram í ákvæði til bráðabirgða nr. II að setja eigi á stofn sérstaka nefnd sem er ætlað það hlutverk að móta lagaákvæði sem taki á spurningum um það með hvaða hætti verði valið á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laganna og að marka framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem lögin ná til. Ýmsum efnisákvæðum laganna er því fyrirfram búinn mjög skammur líftími, og það er óheppilegt þegar litið er til mikilvægis þeirra réttinda sem hér um ræðir.

Hvað varðar skipun nefndarinnar telur sambandið eðlilegt að það hafi fulltrúa í henni, ekki síst m.t.t. mikilvægis nýtingar vatns fyrir vatnsveitur sveitarfélaganna

Framkvæmdir sem leiða af leyfisveitingum samkvæmt lögnum

Áréttað skal, eins og reyndar kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu, að um leit, rannsóknir og nýtingu auðlinda gilda eðli málsins samkvæmt einnig ákvæði náttúruverndarlaga, skipulags- og byggingarlaga og annarra laga sem varða nýtingu lands. Hvort tiltekin framkvæmd er háð leyfi sveitarfélags, og um skilyrði til veitingu slíkra leyfa fer því t.d. að skipulags- og byggingarlögum á hverjum tíma. Frumvarpið raskar ekki stöðu og valdheimildum sveitarfélaganna að því leyti.

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri.



SAMORKA
Samtök raforku-, hita- og vatnsveitna

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/763
komudagur 1.2.2005

Alþingi – nefndasvið
Iðnaðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. janúar 2005.

Efni: Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum.

Samorka hefur fengið til umsagnar frá háttvirtri iðnaðarnefnd Alþingis frv. til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál þessa löggjafarþings á þskj. 459.

Helstu athugasemdir við frumvarpið – almenn umsögn.

Efni frumvarpsins varðar mjög mikið hagsmuni þeirra fyrirtækja sem vinna orku úr vatnsafli og jarðhita. Frumskilyrði fyrir nýtingu orku til raforkuvinnslu og/eða margháttáðrar varmvinnslu eru rannsóknir. Þær taka langan tíma og eru mjög kostnaðarsamar. Löggjöf um þetta efni er því nauðsynleg en um leið er mjög mikilvægt að hún sé vönduð og skýr. Með raforkulögum, nr. 65/2003, hefur orðið gerbreyting á íslenskum orkumarkaði og ljóst að sú viðamikla lagasetning kallar á ýmsar breytingar, m.a. á þeim lögum sem hér eru til endurskoðunar. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að meginmarkmið núgildandi laga um þetta efni hafi verið að mæla fyrir um eignarréttarlega stöðu auðlinda í jörðu. Hins vegar hafi í núgildandi lögum einkum þótt skorta lagafyrirmæli um stjórnun auðlinda landsins.

Í ljósi þessa telur Samorka það markmið sem fram kemur í 1. gr. frv., þ.e.a.s. að lagasetningin miði að skynsamlegri stjórn og hagkvæmri nýtingu náttúruauðlinda frá samfélagslegu sjónarmiði, að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda, vera eðlilegt. Hins vegar þarf staða allra aðila, þar á meðal vinnslufyrirtækjanna, að vera ljós. Gera verður þá almennu athugasemd að leyfis- eða verkferlar þeir sem fjallað er um í frumvarpinu hefðu mátt vera skýrari eins og nánar verður fjallað um í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins. Sem dæmi má nefna að hlutverk Orkustofnunar er ekki alltaf skýrt, t.d. varðandi frumkvæðisrétt stofnunarinnar og eins hefði þurft að skilja betur á milli reglna og valdheimilda sem gilda í eignarlöndum einstaklinga annars vegar eða hins vegar í eignarlöndum ríkisins eða í þjóðlendum. Er þetta einn stærsti ókostur frumvarpsins og kallar á nánari skoðun þess, jafnvel vakna spurningar um hvort málið sé tækt til afgreiðslu á yfirstandandi þingi. Það sem einnig styður þá skoðun er sá ókostur á frumvarpinu að í veigamiklum þáttum er um bráðabirgðaákvæði að ræða eins og fram kemur í niðurlagi II. kafla almennra athugasemda við frumvarpið.

Samorka leggur áherslu á að ekki verði með frumvarpi þessu byggt upp margþætt og

flókið kerfi með mörgum leyfum og mikilli upplýsingagjöf af hálfu framkvæmdaraðila. Þær kröfur sem gerðar eru um afhendingu gagna verða að verða að vera fyrirsjáanlegar, gagnsæjar og byggjast á skilvirkni. Eins eiga kröfur um eftirlit að byggjast á því að aðalregla sé skilvirkt innra eftirlit rannsóknaraðila eða nýtingaraðila.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er stefnt að því að bæta úr m.a. tveimur þáttum sem ekki hefur ríkt vissa um hvernig með ætti að fara í nógildandi lögum. Er þar átt við svonefnt leitarleyfi og eins þau tilvik þegar tveir eða fleiri óska eftir sömu leyfum á sama svæði. Samorka telur að frumvarpið nái ekki þessum markmiðum.

Samorka telur að tímafrestir þeir sem frumvarpið veitir séu almennt of skammir, ekki síst tímalengd rannsóknarleyfis, tímafrestur um forgang að nýtingarleyfi og nýtingartími auðlindar. Réttarstaða leyfishafa eða eftir atvikum forgangshafa er óljós og skilgreina þarf mun betur réttarstöðu þess aðila sem lagt hefur mikla fjármuni í rannsóknir en getur ekki hafið nýtingu innan þess tímaramma sem löggin setja, t.d. vegna ytri aðstæðna.

Gert er ráð fyrir því í bráðabirgðaákvæði II í frumvarpinu að eigi síðar en 15. september 2006 eigi þverpólitísk nefnd að gera tillögur um með hvaða hætti verði valið milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laga þessara og marka framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem löggin ná til. Samorka fagnar því að gert sé ráð fyrir því að samtökin eigi þrjú sæti í nefndinni en í ljósi þess að eitt og hálf ár er skammur tími vaknar spurning hvort tímabært sé að afgreiða fyrirbyggjandi frumvarp og hvort ekki megi þess í stað þegar og án lagasetningar hefja störf nefndarinnar og sérfræðinganefndar sem getið er í ákvæðinu. Samorka telur að yfirvofandi breyting sem bráðabirgðaákvæði II kveður á um sé svo veigamikil að hún gæti auðveldalega orðið til þess að löggin yrðu því sem næst óvirk, ef að lögum yrðu. Þess í stað væri unnt að flýta vinnu nefndarinnar og skila frumvarpi þegar á næsta þingi. Lýsir Samorka sig tilbúna til þeirrar vinnu.

Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins.

3. gr. – Skilgreiningar.

1. Í stað grunnvatns í 4. tölul. ætti að koma grunnvökvi og er hér vísað til efnainnihalds og hitastigs þ.e.a.s. grunnvökvi tekur til drykkjarvatns svo og vökva í vatnsmettuðum jarðlögum óháð því hvert efnainnihald og hitastig vökvans er. Algeng málvenja er að grunnvatn sé drykkjarvatn bundið í jarðlögum. Mikilvægt er að skilgreiningar sem þessi sé í samræmi við fyrirhugað frv. um breytingu á vatnalögum.
2. Glegggra væri að í 8. tölul. í stað grunnvatns verði notað hugtakið „grunnvökvi“.
3. Í stað orðsins „svæði“ í 10. tölul. komi: afmörkuðu svæði. Þá væri rétt að skilgreina hugtakið yfirlitskönnun í 10. tölul.
4. Hugtakið orkulind nær til uppsprettu orkunnar. Því ætti skilgreining að vera bein tilvísun í orkulindina, þ.e.a.s.: Vatnsfall, jarðhiti, sjávarföll, kolvetni, vindur og sólgeislun. Hins vegar vaknar spurning um hversu víðtæk þessi skilgreining eigi að vera miðað við markmið og gildissvið laganna.
5. Skilgreining í 15. tölul. „rannsókn á auðlindinni“ sýnir fram á það svo ekki verður um villst að 5 ára tímalengd rannsóknarleyfis í 10. gr. frv. kann að vera alltof skammur tími

og þessi ákvæði frumvarpsins eru því í mótsögn hvort við annað. Til dæmis eru öflun tilskilinna leyfa og sannprófun auðlindar (boranir og langtímamælingar) ferli sem getur tekið mörg ár. Þá verður að skilgreina nánar hvað átt sé við með staðsetningu mannvirkja þar sem hún fer eftir eðli virkjunar, eðli tiltækra auðlinda, fjölnýtingarmöguleikum o.fl. Þar að auki getur eðlileg staðsetning breyttst í árunna rás. Á þessu stigi er því einungis lauslega hægt að áætla staðsetinguna.

6. Rétt er að benda á við 16. tölul. að undir jöklum rennur vatn stundum upp á við vegna fargs jökulsins.

7. Rétt væri að skilgreina hugtakið jarðhitasvæði.

8. Rétt væri að skilgreina hugtakið sjálfbær nýting.

4. gr. – Eignarréttur að auðlindum.

Ekki er gerð athugasemd við efni greinarinnar. Hins vegar er vakin athygli á því að enn hafa stór landsvæði ekki enn verið tekin til meðferðar af óbyggðanefnd, sem úrskurða á um mörk þjóðlendna og eignarlands, þótt nær sjö ár séu liðin frá setningu þjóðlendulaganna. Á meðan svo er ríkir vafi um eignarhald á auðlindum á framangreindum landsvæðum og er það bagalegt fyrir alla hlutaðeigandi.

5. og 6. gr. – Leit að jarðrænum auðlindum.

Í frumvarpinu er að finna nýmæli um svonefnt leitarleyfi og telur Samorka mikilvægt að það hugtak sé tekið upp. Hins vegar vakna spurningar um málsmeðferð, kostnað við leit, eignarrétt á leitarniðurstöðum þess sem kostar leit og hvort ekki sé eðlilegt að tengja leitarleyfið við rannsóknarleyfi – en samkvæmt frumvarpinu veitir leitarleyfi í raun engin réttindi. Orkustofnun getur heimilað leit og sett nauðsynleg skilyrði fyrir slíku leyfi án þess að þau séu skilgreind. Hvaða skilyrðum þarf sá sem leitarheimild fær að uppfylla til að fá leitarheimild, hver gætu nauðsynleg skilyrði verið? Ekki er skýrt t.d. hvort nægilegt sé fyrir þann sem vill leita á eignarlandi að fá samþykki fasteignareiganda eða hvort hann verði fortakslaust einnig að skila umsókn til Orkustofnunar skv. 6. gr. frv. Benda má á að í athugasemdum er hnykkt á því að forræði að leit í eignarlandi sé í höndum fasteignareiganda. Staða fasteignareiganda sem hefur leit er ekki nægjanlega skýr, ber honum að sækja um leyfi? Felur frumkvæði Orkustofnunar að leit í sér að stofnunin annast sjálf um leitina eða kallar hún eftir aðila/aðilum til leitar og á hvaða hátt er slíkt þá framkvæmt? Hvað ræður ákvörðun Orkustofnunar um að veita fleiri en einum leyfi til leitar á sama svæði ef sú staða kemur upp? Samorka telur að ákvæði um leitarleyfi hefði þurft að tengja betur við rannsóknir og nýtingu. Ella er fyrirsjáanlegt að þeir sem hyggjast leita að og rannsaka auðlindir með tilliti til nýtingar sækji beint um rannsóknarleyfi og þar með muni sá ávinningur sem að er stefnt með veitingu leitarleyfa sem undanfara rannsóknarleyfa ekki nást.

IV. kafli – Rannsóknir og nýting.

7. gr. og 10. gr. rannsóknarleyfi og tímalengd.

Samorka telur mikilvægt að veiting rannsóknarleyfis tryggi leyfishafa forgang að nýtingarleyfi enda kunna rannsóknir að vera mjög kostnaðarsamar. Hins vegar eru auðlindarannsóknir mjög mismunandi og taka mislangan tíma. Hægt er að færa rök fyrir því að 5 ára rannsóknartími er í mörgum tilvikum óraunsær, bæði fyrir jarðhitasvæði og svæði sem rannsókuð eru með tilliti til virkjunar vatnsafls. Sem dæmi má nefna

eftirfarandi:

1. Ferli mats á umhverfisáhrifum vegna rannsóknarborana á háhitasvæði, ef um slíkt er að ræða, getur tekið allt að 2 árum eða jafnvel meira eins og dæmi eru um. Slíkt ferli getur einnig kallað á breytingar á t.d. aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélags til að hægt sé að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir rannsóknarborunum.
2. Fyrst þegar hér er komið sögu er hægt að hefja boranir rannsóknarhola. Að lágmarki þarf að bora 2-3 holur til að uppfylla markmið rannsóknarinnar (meta stærð, afköst og eiginleika auðlindar). Það er fyllilega raunhæft, eins og dæmin sanna, að gera ráð fyrir 4-8 holum, háð margbreytileika viðkomandi jarðhitageymis.
3. Til að sannreyna afköst og eiginleika jarðhitasvæðis þarf að láta borholur blása í ákveðinn tíma, mismunandi langan, háð viðkomandi svæði
4. Í sumum tilfellum þarf að stunda vinnslutæknirannsóknir sem undanfara ákvörðunartöku um nýtingu eða gera ákveðnar umhverfisrannsóknir.
5. Hvenær telst nýting hafin? Er t.d. rekstur 0,5 MW raforkuvirkjunar á „afkastamiklu“ jarðhitasvæði nóg til þess að nýting teljist hafin?

Þá er hægt að færa rök fyrir því að 2 ára forgangsréttur að nýtingarleyfi og tilheyrandi frestur til að hefja nýtingu innan tveggja ára frá útgáfu leyfis sé í mörgum tilvikum óraunsær. Í flestum tilvikum er verið að rannsaka auðlindir með það að markmiði að geta boðið stærri notendum (stóriðju) rafmagn og/eða varma í formi gufu eða vatns. Þurfa orkufyrirtækin að eiga virkjanakosti í ýmsum landshlutum meira eða minna fullrannsakaða/tilbúna til að vera í stakk búin að þjóna eftirspurninni sem kemur oft í bylgjum og vegna stærðar sinnar krefst nýtingar á fleiri en einni auðlind. Skammir tímafrestir takmarka möguleika orkufyrirtækja í þessu sambandi. Það er handhafa rannsóknar- og/eða nýtingarleyfis mikið áfall að missa slík leyfi vegna tímafresta. Slíkt kann þó að vera mjög líklegt að teknu tilliti til þeirra tímamarka sem tilgreind eru í frumvarpinu. Sérstaklega má benda á að skv. 31.gr. frv. eru rannsóknarupplýsingar sem veittar eru Orkustofnun henni til frjálsrar ráðstöfunar að liðnum gildistíma rannsóknarleyfis og forgangsréttartíma, sbr. 2.mgr. 7.gr., án þess að greiðsla komi á móti. Nánar er fjallað um þetta í umsögn um 31. gr. frv.

Samorka leggur til að frestir í 2. mgr. 7. gr. og í 10. gr. frv. verði ekki einskorðaðir við ákveðna tímalengd heldur miðist tímalengd við umfang rannsókna, eðli auðlindar og þau iðntækifæri sem standa til boða (markaðsaðstæður). Að minnsta kosti verði hámarks tímafrestir lengdir.

8. gr. Réttur eiganda auðlindar til rannsókna.

Samkvæmt 8. gr. frv. þarf eigandi auðlindar (hér er ekki notað hugtakið fasteignareigandi enda kann auðlindin að vera seld frá fasteigninni) ekki leyfi Orkustofnunar til rannsókna en til að tryggja sér forgang að nýtingu þarf hann að sækja um rannsóknarleyfi, sem hann á þó forgang að. Orkustofnun getur einnig átt frumkvæði að rannsókn en aðeins ef fyrir liggur að eigandi auðlindar hefur tekið þá afstöðu að hann ætli sér ekki að nýta forgangsrétt sinn. Þó segir í greinargerð um 7.-9. gr. að Orkustofnun geti átt frumkvæði að rannsókn og skipti þá ekki máli þótt landeigandi hafi hafið rannsókn (eða heimilað

hana öðrum) nema hann hafi gilt rannsóknarleyfi. Spyrja má hvort ákvæðið og skýringar með því samrýmist að öllu leyti?

Af ákvæðinu virðist mega ráða að ekki þarf auglýsingu ef eigandi auðlindar eða aðrir á hans vegum ákveða að sækja um rannsóknarleyfi. Hins vegar kann málið að vandast ef auðlind er í sameign margra og þeir koma sér ekki saman um hvernig standa skuli að rannsókn eða auðlindin verði ekki nýtt nema með aðkomu margra landeigenda þótt ekki sé um eiginlega sameign að ræða. Á Orkustofnun að hafa einhvern íhlutunarrétt eða ákvörðunarrétt í slíkum tilvikum? Þá má spyrja hvað gerist ef eigandi auðlindar lýsir því yfir innan þriggja mánaða að hann hyggist nýta forgangsrétt sinn að rannsókn, getur hann beðið í langan tíma með að hefja slíkar rannsóknir? Ekki eru í sjálfu sér gerðar athugasemdir við það fyrirkomulag að eigandi auðlindar hafi forgangsrétt að leyfi til rannsókna á henni. Það er hins vegar bagalegt að við skoðun á IV. kafla frumvarpsins virðast ákvæði stangast á eða að uppröðun leiðir til þess að reglur um málsmeðferð verða ekki nægilega skýrar. Þannig má segja til að allrar sanngirni sé gætt að meginhugmyndir og reglur séu til staðar en huga hefði þurft betur að því að reglur væru skýrar og að nánari útfærslu með tilliti til allra þeirra tilvika sem upp geta komið.

9. gr. Réttur Orkustofnunar til rannsókna.

Lesi verður 9. gr. frumvarpsins saman með 2. mgr. 17. gr. og 3. mgr. 18. gr. frv. Hvað er átt við í 9. gr. þegar fjallað er um að Orkustofnun sé heimilt að hafa frumkvæði að rannsókn. Greinin sýnist óþörf ef sá skilningur er lagður í hana að frumkvæði felist í að auglýsa svæði til umsóknar vegna rannsókna þar sem 2. mgr. 17. gr. tekur á því. Hins vegar segir í 3. mgr. 18. gr. að endurgreiða eigi Orkustofnun sannanlegan kostnað ríkisins vegna rannsókna á auðlind. Samkvæmt orðalagi í athugasemdum við 18. gr. virðist augljóslega átt við að Orkustofnun standi sjálf að rannsóknunum en ekki sé um að ræða umsýslukostnað. Hvernig fær það staðist gagnvart 2. mgr. 17. gr. og eftirlitsskyldu stofnunarinnar, sbr. 27. gr. frv.?

11. gr. Málsmeðferð.

Meginregla frumvarpsins um rannsóknarleyfi, að því er varðar ríkisjarðir og þjóðlendur, er að svæði skuli auglýst, sbr. 1. og 2. mgr. 17. gr. frv. Samkvæmt 3. mgr. þeirrar greinar er gert ráð fyrir því að heimilt sé að sækja um leyfi til rannsókna eða nýtingar á svæði sem ekki hefur verið auglýst en þá skal gefa öðrum tækifæri á því að sækja um. Í 4. mgr. 11. gr. frv. er lögð til sú regla að eldri umsókn gangi framur yngri, séu þær jafngóðar. Samorka varar við þessari reglu og telur að hér sé um ótæka aðferð að ræða. Til dæmis hljóta allar umsóknir sendar innan auglýsts umsóknarfrests að teljast komnar fram á sama tíma. Af þeirri ástæðu leggur Samorka til að hlutkesti verði fremur látið ráða ef velja þarf milli tveggja eða fleiri jafngóðra umsókna.

Samorka bendir á að opinberar stofnanir eins og Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun hafa í fjölda tilvika lögbundna umsagnarskyldu sem oft á tíðum skarast þannig að hætta er á að umsögn sé veitt mörgu sinnum um sama málið. Hér má t.d. benda á mat á umhverfisáhrifum. Þá er einnig vert að vekja athygli á því að Náttúrufræðistofnun Íslands vinnur oft á tíðum mikilvægar rannsóknir fyrir virkjanaaðila. Þessi kvöð sem frumvarpið setur á stofnunina virðist útiloka hana frá slíkum rannsóknarverkefnum.

Löggjafinn verður að hafa ástæður til þess að kveða á um lögbundna umsagnarskyldu opinberra stofnana en slík umsagnarskylda hefur mjög færst í vöxt eins og áður er getið. Benda má á að ekki eru gefnir neindir frestir til að veita umsagnir sem er bagalegt. Þessi ábending tekur líka til 14. gr. frv.

12. gr. Nýtingarleyfi.

Orkustofnun getur sett skilyrði í nýtingarleyfi og hlýtur stofnunin ávallt að meta slíkt nauðsynlegt komi til þess. Með samanburði við 4. mgr. 14. gr. frv. er eðlilegt að í stað orðalagsins „í leyfinu sjálfu og Orkustofnun telur nauðsynlega“ í niðurlagi 2. mgr. 12. gr. komi: *og í leyfinu sjálfu*. Orðalagið í frumvarpinu er óþarft og til þess fallið að valda misskilningi.

13. gr. Tímalengd leyfis.

Samorka leggur til að tímalengd nýtingarleyfis vatnsorku verði að lágmarki 100 ár og jarðvarma 50 ár. Að sama skapi er því andmælt að framlenging skuli einvörðungu bundin við 30 ár. Verður að miða við lengri tíma. Sem dæmi má nefna að vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir hafa langan líftíma sem lengja má með reglulegu viðhaldi. Hætt er við að nýtingarleyfishafi hætti að sinna viðhaldi þegar nær dregur lokum á rétti hans til nýtingar.

Með vísan til umsagnar um 7. gr. frv. er bent á að tvö ár til að hefja nýtingu eða sækja um virkjanaleyfi kann í sumum tilvikum að vera allt of stuttur frestur og því er lagt til að hann verði lengdur.

Þá er lagt til að leyfishafi geti stöðvað vinnslu í allt að fimm ár samfelld án þess að nýtingarleyfi falli úr gildi en ekki þrjú eins og frumvarpið gerir ráð fyrir og einnig að tekið sé tillit til „Force Majeure“ atvika.

Það skilyrði að nýr leyfishafi haldi fyrri samninga og kaupi vinnslumannvirki kann að orka mjög tvímælis. Vinnsla gæti t.d. stöðvast vegna breyttra markaðsaðstæðna, ónógra og/eða ófullkominna/rangra vinnslutæknirannsókna o.s.frv. Nýr leyfishafi gæti t.d. viljað gjörbreyta vinnslu vegna annarra markaða og nýrrar og annars konar vinnslutækni. Því er eðlilegra að leyfisveitingarhafi geti skilyrt að nýr handhafi nýtingarleyfis kaupi eignir eldri vinnslu og taki við samningsskuldbindingum hennar, frekar en þetta sé ófrávíkjanlegt skilyrði.

14. gr. Málsmeðferð.

Gera verður þá almennu athugasemd við þessa grein að nauðsynlegt er að tengja veitingu rannsóknarleyfis og nýtingarleyfis, því það hlýtur að heyra til undantekninga að annar en rannsóknarleyfishafi fái nýtingarleyfi. Með þessu er átt við að skilyrði sem fram koma í 14. gr. frv., svo sem að tillit sé tekið til nýtingar í næsta nágrenni eða þeirrar sem sótt hefur verið um, hafi verið ljós þegar rannsóknarleyfi var veitt. Ella er hætta á að forgangsréttur rannsóknarleyfishafa reynist lítills virði.

Hvað varðar tengsl virkjunarleyfis samkvæmt raforkulögum og nýtingarleyfis samkvæmt auðlindalögum þá má telja eðlilegt að nefnd sú sem lagt er til að verði skipuð skv. bráðabirgðaákvæði II taki til skoðunar hvort einfalda megi leyfisveitingarferli, t.d. með

samruna þessara tveggja leyfa og hvaða áhrif það hefði á aðra löggjöf.

15. gr. Umsókn um rannsóknar- og nýtingarleyfi.

Samorka leggur til að orðin „eftir ákvörðun Orkustofnunar“ í niðurlagi 15. gr. frv. falli brott.

16. gr. Efni rannsóknar- og nýtingarleyfis.

Hvað varðar skil á gögnum, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 16. gr. frv., þá ber að vara við of miklum kröfum í því efni. Samorka vísar sérstaklega til bréfs til iðnaðarráðuneytisins frá 20. nóvember 2003 og varðar skil á gögnum til Orkustofnunar vegna rannsóknar- og nýtingarleyfa jarðhita og tillögu Samorku þar að lútandi, sbr. meðfylgjandi bréf.

Gerðar eru eftirfarandi athugasemdir við einstaka töluliði 16. gr.:

2. Um magn og nýtingarhraða, þetta er afar óljóst og þarfnast skýringa. Magn er t.d háð tíma (upphaf vinnslu, vinnsla eftir áratug(i), niðurdælingu, hvers eðlis nýtingin er í upphafi og verður o.s.frv. Alls ekki er ljóst hvað átt er við með nýtingarhraða. Þar sem í frumvarpinu er gert er ráð fyrir að endurnýjanleg auðlind verði nýtt á sjálfbæran hátt sem óhjákvæmilega felur í sér langtíma sjónarmið og þar með eðlilegar breytingar að eðli auðlindanna með tíma verður að leitast við að skýra á hvern hátt sjálfbær nýting tengist magni og vinnsluhraða í upphafi vinnslu.

4. Afmörkun rannsóknar- eða nýtingarsvæðis. Hér er brýnt að rannsóknar- og nýtingarsvæðið verði ekki skilgreint of lítið. Farsælast er að Orkustofnun afmarki svæðið í samráði við þann sem nýtingarleyfið fær og að ljóst sé hvað það sé sem afmarkar svæðið (rannsóknarniðurstöður, langtímasjónarmið um vinnslu, umhverfisþættir, skipulagsþættir o.s.frv.).

5./6. Öll gögn sem afhent eru Orkustofnun eru leyndargögn og eign þess sem aflar þeirra og greiðir fyrir þau. Gögn frá verktökum geta t.d. verið viðskiptaleyndarmál sem ekki má léttu leynd af.

7. Þessi töluliður ætti að falla brott þar sem hér er fjallað um atriði sem frekar heyra undir mat á umhverfisáhrifum eða þætti sem Umhverfisstofnun eða Vinnueftirlitið fjallar um. Mikilvægt er að ekki verði í löggjöf sem þessari búin til heimild til að setja framkvæmd umhverfisskilyrði umfram það sem kveðið er á um í lögum um mat á umhverfisáhrifum.

8. Um bætur vegna tjóns, þetta verður að skilgreina nánar (það er t.d. ekki unnt að tryggja borholur og borun þeirra).

9. Eftirlit verður að skilgreina nákvæmlega (umfang, eftirlit með hvaða þáttum o.s. frv.) svo kostnaður leyfishafa og þess sem virkjar sé ljós frá upphafi. Skilgreina verður nákvæmlega hvað felist í frágangi og varðveislu gagna og hvað þetta kosti. Eðlileg er sú krafa að innra eftirlit fyrirtækjanna sjálfra annist allt eftirlit, gagnasöfnun og varðveislu gagna, enda er þetta hluti af gæðakerfum þeirra og veiti svo Orkustofnun aðgang að gögnunum.

14. Þessi töluliður á ekki við þar sem hann er og ætti frekar heima í 15. gr. frv.

Samorka leggur til að heimild til endurskoðunar á leyfum í 2. mgr. 16. gr. frv. falli brott enda kunna slík ákvæði að hafa verulega þýðingu á þætti eins og fjármögnun framkvæmda.

17. gr. Auglýsing.

Að framan hefur verið bent á að málsmeðferðarreglur vegna rannsókna í eignarlöndum annars vegar og hins vegar á ríkisjörðum eða í þjóðlendum hins vegar kunni að vera mismunandi en vegna framsetningar í frumvarpinu geti vaknað vafi um t.d. valdheimildir Orkustofnunar. Lúta nokkrar athugasemdir hér að framan að þessu en þær tengjast einnig 17. gr. frv. og því má velta upp hvort þetta ákvæði ætti að koma frammar í frumvarpinu.

18. gr. Endurgjald til eiganda rannsókna.

Í greinargerð um 18. gr. frv. kemur fram að ákvæði um að eigandi auðlindar sem rannsakað hefur hana en fær ekki nýtingarleyfi, eða rannsóknarleyfishafi sem ekki fær nýtingarleyfi, geti krafið nýtingarhafa um markaðsvirði rannsókna, sé það fyrir hendi. Er þetta rökstutt með vísan til 72. gr. stjskr. Ef slíkt markaðsvirði er ekki fyrir hendi er eiganda rannsókna tryggður réttur til að endurkrefja um sannanlegan kostnað hans. Spyrja má hvort það sé valkvætt fyrir eiganda rannsókna, í því tilviki að markaðsvirði er lægra en sannanlegur kostnaður vegna rannsókna, að krefjast markaðsverðs eða sannanlegs kostnaðar?

19. gr. Endurgjald til eiganda auðlindar.

Frestur nýtingarleyfishafa til að ná samkomulagi við landeigendur eða leita eignarnáms ella er alltof skammur skv. 19. gr. frv. eða þrjú mánuðir. Landeigendur kunna að vera fjölmargir og margvíslegur undirbúningur þarf að eiga sér stað áður en samningar hefjast. Því er eðlilegra að ætla nýtingarleyfishafa minnst 6-12 mán. til að ná slíkum samningum eða leita eignarnáms ella. Samorka telur eðlilegt að inn í þetta ákvæði frumvarpsins verði tekið mið af 9. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, þannig að séu eigendur auðlindar fleiri en einn (þrjú í jarðalögum) þá skuli þeir koma sér saman um forsvarsmann sem komi fram fyrir hönd allra. Þá ber einnig að skylda eigendur auðlinda sem eiga svipaðra hagsmuna að gæta að koma sér saman um hagsmunagæslu eins og t.d. gert er í 2. mgr. 17. gr. þjóðlendulaga, nr. 58/1998.

Þá er gerð tillaga um að næst síðasti málsl. greinarinnar falli brott enda er fjallað um það efni í 1. mgr. 13. gr. sbr. og 5. mgr. 14. gr. frv. Ef málsliðnum er ætlað að standa þarf eftirfarandi að bætast við hann: *eða nýtingarhafi hefur ekki sótt um virkjanaleyfi innan þeirra tímamarka.*

22. gr., 23. gr. og 24. gr. Jarðhiti, Grunnvatn og Vatnsorka.

Varðandi 22. – 24. gr. frv. bendir Samorka á að Orkustofnun er heimilt að setja skilyrði fyrir jarðborunum fasteignareigenda ef ætla má að þær geti spillt nýtingu á svæðinu eða möguleikum á nýtingu síðar. Með vísan til þessa og lagaákvæða um grenndarrétt má velta því fyrir sér hvort slík heimild þyrfti almennt að ná yfir þær framkvæmdir sem fjallað er um í þessum greinum frumvarpsins.

Þá vekur Samorka athygli á eftirfarandi vandamálum sem gætu risið vegna 22. gr. sérstaklega:

1. Hvernig/á hvaða dýpi o.s.frv. á notandi að mæla vermi?
2. Hvernig taka þessi lög á t.d. CO₂ vinnslu, sem er eitt áhugavert form jarðhitavinnslu?

3. Verða stórir og smáir gróðurhúsabændur, fiskeldisfyrirtæki, ferðamannastaðir, sundlaugar o.fl. að senda árlega skýrslu til Orkustofnunar?
4. Raunveruleg notkun verður að skilgreina t.d. töp og eðlilegt framhjárennsli til að halda uppi hita hluti eðlilegrar notkunar.

Að sama skapi vekur Samorka athygli á eftirfarandi vandamálum sem gætu risið vegna 23. gr. sérstaklega:

1. Búsþarfir ná yfir fiskeldi, iðnað og iðju sem er í mótsögn við skilgreiningu 3. gr. á búsþörfum.
2. Verða allir fasteignaeigendur sem nýta grunnvatn og lindarvatn til heimilis- og búsþarfa að tilkynna Orkustofnun um notkunina? Á að senda Orkustofnun skýrslu og sé svo hvað á að standa í henni, er krafist mælingar á rennslinu og hversu oft getur stofnunin krafist þess að fá skýrslu t.d. árlega?
3. Tæknilegar ástæður: hverjar eru þær?

Varðandi 24. gr. frv. er bent á eftirfarandi:

1. Í greinargerð með frumvarpinu er því haldið fram að heimildin, 350kW, sé rúm en það er álitamál.
2. Fyrir virkjun sem er stærri en 100 kW ber að senda Orkustofnun árlega skýrslu um raforkuvinnsluna. Skilgreina verður hvað á að standa í þessari skýrslu og hvað stofnunin gerir við upplýsingar úr henni.
3. Fyrir virkjanir með uppsett afl 30-1.000 kW skal skila Orkustofnun tæknilegum upplýsingum um virkjunina: þar sem lögin kveða einungis á um að hámarki 350 kW virkjun hvers vegna eru þessi mörk tekin fram hér? Skilgreina verður hvaða tækniupplýsingar er verið að fara fram á að séu sendar Orkustofnun og hvað stofnunin geri við þær.

25. gr. Forgangsréttur sveitarfélags til nýtingarleyfis vegna jarðhita og nytjavatns.

Í ljósi samkeppnissjónarmiða má setja spurningarmerki við það hvort sveitarfélög sem reka hitaveitu eða vatnsveitu eigi að hafa forgangsrétt að nýtingu innan sveitarfélags. Sveitarfélög sem ekki reka slíka þjónustu eiga ekki nýtingarrétt. Nær virðist að hafa almennt ákvæði í lögum er kveði á um heimildir sveitarfélaga til að tryggja íbúum sínum jarðhita og nytjavatn ef svo ber undir.

VII. kafli – Stjórnslá.

Samorka leggur áherslu á að háttvirt iðnaðarnefnd meti VII. kafla frumvarpsins og þau ákvæði sem fjalla um hlutverk Orkustofnunar sem leyfisveitanda, eftirlitsaðila og vörsluaðila gagna á grundvelli m.a. laga um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999. Heimildir eru mjög víðtækar og virðast jafnvel um of í einstaka tilvikum.

28. gr. Heimildir Orkustofnunar.

Auk þess sem nefnt er hér að framan í almennum athugasemdum við VII. kafla leggur Samorka til að 2. mgr. 28. gr. frv. falli brott enda fráleitt að Orkustofnun geti krafist hvaða stjórnvald sem er um upplýsingar um leyfishafa sem bundnar eru þagnarskyldu. Í greinargerð er ekki að finna nein rök með þessari reglu og hana er ekki að finna í núgildandi lögum.

29. gr. Úrræði Orkustofnunar.

Samorka telur með öllu óviðeigandi að rætt sé um sakarkostnað í 29. gr. frv. Ekki kemur fram í greinargerð hvað átt er við með þessu hugtaki en það hefur ákveðna og skilgreinda merkingu í refsirétti og opinberu réttarfari sem ekki á við hér. Því er lagt til að orðin „svo og sakarkostnaður“ í niðurlagi 5. málsl. 29. gr. frv. verði felld brott.

30. og 31. gr. Gagnagrunnur og þagnarskylda.

Samorka bendir á að rannsóknargögn geta haft mikið fjárhagslegt gildi og því verður að fara varlega þegar sett eru í lög ákvæði sem skylda eigendur slíkra gagna að láta þau af hendi til varðveislu í opinberum gagnagrunni. Slíkur gagnagrunnur kann að verða mjög verðmætur, án þess að hið opinbera hafi greitt fyrir þær upplýsingar sem gera hann að verðmæti, auk þess sem það varðar eiganda slíkra gagna mjög miklu hverjir hafi aðgang að þeim. Samorka telur þessi ákvæði ganga mun lengra en ásættanlegt er. Jafnframt er því mótmælt að trúnaðarskylda eigi ekki að gilda á þeim tíma sem nýtingarleyfi er í gildi, sbr. 1. mgr. 31. gr. frv.

Lagt er til að gerð verði sú breyting á 2. mgr. 31. gr. frv. að heimildir Orkustofnunar til að láta í té upplýsingar sem eru í eigu þriðja aðila verði þrengdar verulega og að slíkt verði ekki gert án samþykkis eigandans og viðeigandi greiðslu. Jafnvel kæmi til greina að fella þetta ákvæði úr frumvarpinu og setja þess í stað ákvæði um skilaskyldu Orkustofnunar á upplýsingum í eigu þriðja aðila þegar þeirra er ekki lengur þörf vegna eftirlitshlutverks Orkustofnunar.

Eðlilegra væri að mati Samorku að þau gögn sem aflað er frá þriðja aðila séu merkt sem slík og aðgangur að þeim takmarkaður í fyrirhuguðum gagnagrunni, þannig að þau gögn sem skylt er að skila séu notuð til þess að Orkustofnun geti sinnt sínum lögbundnu skyldum en ekki til þess að búa til gagnagrunn sem nýtist hugsanlega samkeppnisaðilum. Nauðsynlegt er einnig að skoða þessa grein í samhengi við 18. gr.

Samorka hefur áður lýst þeirri skoðun sinni að öll rannsóknargögn verði vistuð hjá þeim fyrirtækjum sem eiga og greiða rannsóknina. Fyrirtækin heimili í samræmi við ákvæði laga um eftirlitsskyldu Orkustofnunar aðgang að þeim gögnum einum sem stofnuninni eru nauðsynleg til að hún geti rækt skyldur sínar varðandi veitingu leyfa og eftirlit.

32. gr. Skýrsla leyfisveitanda.

Samorka beinir því til háttvirtrar iðnaðarnefndar að skýrslugerð og pappírsvinnu leyfishafa verði stillt í hóf, með vísan til þeirra almennu sjónarmiða sem getið var hér að framan í upphafi umsagnar um VII. kafla. Ekki verður heldur séð neina réttlætingu þess að Orkustofnun geti krafist sýna að vild en sýnataka kann að vera kostnaðarsöm. Eins og fram kemur í athugasemdum við þessa grein frv. eru engin takmörk á því hvaða skilyrði Orkustofnun setur í leyfi hvað varðar upplýsingar í skýrslu leyfishafa, sbr. og athugasemdir við 31. gr. frv.

Samorka telur óeðlilegt að skylda leyfishafa til að senda upplýsingar um verðmæti auðlindar þar sem slíkar upplýsingar flokkast sem viðskiptaleyndarmál sem getur t.d. haft

áhrif á greiðslu fyrir viðkomandi auðlind og aðrar í framtíðinni svo og á það verð sem unnt er að setja upp fyrir auðlindastrauminn sem seldur er hverju sinni. Skýra þarf frekar í frumvarpinu ef átt er við magntölur eða aðra slíka mælikvarða á nýtingu auðlindar.

33. gr. Umferðarréttur

Samorka vekur athygli á því að skýrt verður að koma fram að heimildir leitar-rannsóknar- eða nýtingarleyfishafa til umferðar, afnota og nýtingar séu ekki bundnar við þá fasteignaeigendur eina sem eru eigendur auðlindar heldur alla þá sem leyfið varðar, hvort sem þeir eiga auðlind eða ekki. Telur Samorka að heiti 33. gr. frv. sé of þröngt því greinin fjallar ekki síður um afnot eins og umferð.

34. gr. Sameiginlegur réttur til nýtingar.

Frumvarpið er byggt upp með þeim hætti að fjallað er um fasteignareiganda eða eiganda auðlindar eins og slík réttindi séu aðgreinanleg frá samskonar réttindum annarra. Lítið er fjallað um þau álitæfni sem vakna þegar auðlind er í óskiptri sameign margra að öðru leyti en sem greinir í 34. gr. frv. Samorka telur að betur hefði þurft að huga að ákvæðum frumvarpsins útfrá þessu sjónarhorni og telur að það styðji þá skoðun að afgreiðslu málsins verði frestað og það unnið frekar áður en það kemur til samþykktar hins háa Alþingis. Það er með öðrum orðum ekki unnt að lögtaka frumvarpið án þess að þessi grein verði endurskoðuð því hún er ótæk eins og hún er nú. Benda má á að ekkert er kveðið á um tímafrest landeigenda til að ná samningum, en þeir geta verið fjölmargir og búsettir víða. Þá má spyrja hvað gerist ef einn eða fleiri þeirra vilja ekki ganga til samninga um nýtingu. Er skylda til samningsgerðar eða geta landeigendur komið í veg fyrir nýtingu með því að taka ekki þátt í samningsgerð? Við því eru ekki veitt svör. Ljóst er að dómkvaddir matsmenn geta einvörðungu lagt mat á hlutfallslegan rétt hvers landeiganda um sig en þeir geta ekki skyldað landeigendur til samningsgerðar.

35. gr. Skaðabætur.

Lokamálsliður 35. gr. frv. vekur upp spurningar um hvort átt sé við mat á skaðabótum á grundvelli almennra laga um framkvæmd eignarnáms, sbr. 4. mgr. 36. gr. frv. eða samkvæmt mati dómskvaddra matsmanna, sbr. 37. gr. frv. Miðað við núgildandi ákvæði, 28. gr. laga nr. 57/1998, sem vísað er til í greinargerð um 35. gr. frv. virðist tilvísun eiga að vera til 4. mgr. 36. gr. frv. auk þess sem 22. gr. raforkulaga leiðir eindregið til sömu niðurstöðu. Mælir Samorka því með að greininni verði breytt á þennan hátt.

41. gr. Gildistaka.

Í frumvarpinu er ekki tekið á því álitæfni eftir hvaða lögum eigi að afgreiða þær umsóknir um rannsóknir eða nýtingu sem borist hafa yfirvöldum í tíð eldri laga. Gilda þá hin eldri lög eða yngri? Almenna reglan hlýtur að vera sú að þær reglur sem eru leyfisumsækjanda til hagsbóta gildi, hvort sem þær eru yngri eða eldri, eða að honum gefist kostur á að velja hvort leyfi sé veitt á grundvelli skilyrða eldri laga eða yngri.

Niðurlag.

Í upphafi þessarar umsagnar er fjallað um **bráðabirgðaákvæði II** með frumvarpinu og er vísað til hennar á ný. Er Samorka efnislega sammála þeim ráðagerðum sem þar koma fram en telur heppilegra og skynsamlegra að ýta þeirri vinnu sem þar er ráðgerð úr vör nú

þegar og án lögtöku frumvarpsins. Henni má fresta og freista þess að þá liggi fyrir heilstæð löggjöf sem gilt geti um langan tíma. Skilyrði þess að lagasetningin verði farsæl er að nefndin hafi lokið störfum og skilað fullunnu frumvarpi sem sæmileg sátt hefur náðst um milli hinna ólíku hagsmunaaðila. Stefnt skal að því að frumvarpið verði aftur lagt fyrir Alþingi eftir um eitt ár. Samorka leggur áherslu á að við gerð frumvarpsins verði eftirfarandi gætt:

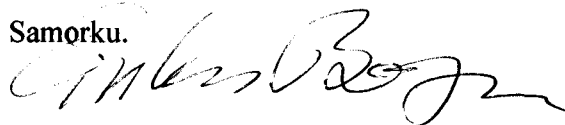
1. Að allt leyfisveitingaferlið verði einfaldað og leyfum fækkað svo sem kostur er. Heildarsýn ráði við gerð frumvarpsins þ.e.a.s. lög um mat á umhverfisáhrifum, byggingar- og skipulagslög og náttúruverndarlög verði rýnd og frumvarpið sniðið að þessum lögum svo sem skynsamlegt er.
2. Að tímafrestir og gildistími leyfa verði endurskoðaðir.
3. Að reglur sem fjalla um atriði sem varða fleiri en einn eiganda að sömu auðlind verði skýrar.
4. Að réttaráhrif leitarleyfis verði með þeim hætti að það nýtist sem raunhæfur kostur við rannsóknir á auðlindum.
5. Að allar upplýsingar og rannsóknarniðurstöður verði vistaðar hjá fyrirtækjunum sjálfum og að Orkustofnun verði einungis veittur aðgangur að þeim gögnum, sem stofnuninni eru nauðsynleg til þess að rækja eftirlitsskyldur sínar og til leyfisveitinga samkvæmt lögum.
6. Að eftirlit verði hluti innra eftirlits fyrirtækjanna sjálfra og að eftirlit Orkustofnunar felist í því að ganga úr skugga um, að eftirlitið sé rækt á þann hátt, sem viðkomandi fyrirtæki og stofnunin hafa sameiginlega ákveðið í leyfisferlinu.
7. Að upplýsingar og rannsóknarniðurstöður verði bundnar trúnaði (a.m.k. frá upphafi og út nýtingarleyfistímabilið), eign fyrirtækjanna sjálfra enda greidd af þeim og verða ekki gerð opinber nema með samþykki þeirra og gegn greiðslu.

Þá bendir Samorka nauðsyn þess, að Samtök atvinnulífsins komi að gerð frumvarpsins og eigi fulltrúa í endurskoðunarnefndinni.

Fulltrúar Samorku óska eftir því að mega koma á fund háttvirtrar iðnaðarnefndar til þess að fylgja þessari umsögn frekar úr hlaði og svara þeim fyrirspurnum sem kunna að vakna.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku.



Eiríkur Bogason, framkvæmdastjóri



SAMORKA
Samtök raforku- hita- og vatnsveitna

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið
Pétur Örn Sverrisson
Arnarhvoli
150 Reykjavík



Reykjavík 20. nóvember 2003

Varðar: Skil á gögnum til Orkustofnunar vegna rannsóknar- og nýtingarleyfa jarðhita

Samorka leggur fram meðfylgjandi tillögu um skil á gögnum vegna rannsókna og nýtingaleyfa samkv. lögum nr. 57/1998.

Greinargerð:

Almennt

Samorka lítur svo á að samkvæmt yfirskrift blaðs Orkustofnunar (OS) er eingöngu um skil gagna vegna jarðhita að ræða.

Samorka leggur áherslu á að til þess að OS geti rækt hlutverk sitt samkv. 21. gr. laganna sé áhersla lögð á aðgengi hennar að gögnum framkvæmdaraðila. Töluverður munur er á aðgengi og afhendingu, en með aðgengi á að vera fulltryggð sömu not OS af tilteknum gögnum.

Samorka leggur áherslu á að allt eftirlit verði eins og kostur er innra eftirlit fyrirtækjanna sjálfra. Í því sambandi viljum við benda á lög um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999 og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera nr. 812/1999. Samanber tilvitnun í 7. gr. reglugerðarinnar

“Við val á eftirlitsaðferð skal jafnan miða við að opinber afskipti verði eins takmörkuð og unnt er og dregið verði úr beinni ábyrgð hins opinbera á eftirliti en þess í stað lögð áhersla á ábyrgð þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem eftirlit beinist að. Við eftirlit skal leitast við að beita almennum viðmiðunum og sértækar kröfur ekki gerðar nema nauðsyn beri til”.

Þá vill Samorka benda á að í vændum eru ný lög um hitaveitur, þar sem að öllum líkindum verða ákvæði um innra eftirlit.

Rannsóknarleyfi

Upptalning atriða er óþörf, einkum þar sem í forskrift listans segir:

Eigi sjaldnar en árlega ber að skila eftirfarandi gögnum til Orkustofnunar að því tilskyldu að rannsóknaráætlunin geri ráð fyrir að þeirra verði aflað.

Þarna er sett það skilyrði fyrir að atriði á listanum séu tilgreind í rannsóknaráætlun, til hvers er þá verið að setja upp atriðalista hér? Í umsókn um rannsóknarleyfi er gert ráð fyrir að gerð sé grein fyrir stöðu rannsókna á því svæði sem um ræðir. Síðan er lögð fram rannsóknaráætlun sem tekur mið af því sem áður hefur verið gert.

Þá er Samorka algerlega andvíg því að rannsóknagögnum sé skilað til eftirlitsaðila, en leggur áherslu á aðgengi samkv. ákvæðum innra eftirlits.

Nýtingarleyfi

Hér er upptalning í atriðalista ekki óeðlileg þar sem hún er ekki til staðar í umsókn. Samorka ítrekar enn og aftur mikilvægi þess að um aðgengi að gögnum, en ekki afhendingu sé að ræða.

Borholur

Hluti þeirra gagna sem listaður hefur verið upp af Orkustofnun tekur til borverksins sjálfs og eru skráðar í borskýrslur.

Skv. lögnum getur OS krafist að berg- og jarðvegssýni séu varðveitt, þess vegna er hluti þeirra upplýsinga sem fram kemur fram í upptalningu Orkustofnunar óþörf því hægt er að afla þeirra síðar ef ástæða þykir til. Listi Orkustofnunar má líta á sem einskonar “óskalisti vísindamannsins”.

Ábending um lög

Í 23. gr. laganna segir:

Upplýsingar, sem leyfishafi veitir Orkustofnun samkvæmt lögum þessum, skulu vera í vörslu stofnunarinnar. Nú er trúnaðarskylda skv. 1. mgr. fallin niður, og er Orkustofnun þá heimilt að láta umræddar upplýsingar í té eða nýta þær í þágu frekari leyfisveitingar.

Samorka telur þetta ákvæði algerlega óviðunandi og alls ekki í samræmi við ný raforkulög þar sem opnað hefur verið fyrir samkeppni í raforkuframleiðslu. Rannsóknagögn eru eign þess sem þær kostar og algerlega óviðunandi að afhenda þau til annarra án þess að virða hans ráðstöfunarrétt og greiðslu kostnaðar.

Samorka óskar eftir því að taka þátt í og/eða fylgjast með endurskoðun laganna eins og kostur er.

Beð bestu kveðju

Samorka

Eiríkur Bogason, framkvæmdastjóri

Meðfylgjandi: *Tillaga Samorku um skil á gögnum til Orkustofnunar vegna rannsóknar- og nýtingarleyfa jarðhita*

Alþingi
Erindi nr. P 131/727
komudagur 24.1.2005



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS



Samtök iðnaðarins

Alþingi
Iðnaðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. janúar 2005

Efni: Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins hafa fengið til umsagnar ofangreint lagafrumvarp og er þetta sameiginleg umsögn samtakanna.

Frumvarpið er umfangsmikið og gildissvið þess víðtækt. Lýst er stuðningi við það að mikilvægt er að lögfestar verði reglur sem tryggja einfalda og gagnsæja meðferð umsókna um rannsóknir og nýtingu á auðlindum landsins. Mikilvægt er að skýrt sé í lögum hvernig fara skuli með eignarrétt þegar kemur að nýtingu auðlindanna og við hvaða aðstæður hin samfélagslegu sjónarmið ganga eignarréttinum framár, sbr. 1. og 4. gr. frumvarpsins. Einnig er mikilvægt að ljóst sé hvað ráði mati þegar margar umsóknir berast um nýtingu sömu auðlindar og einnig hvað skuli ráða ef tiltekin nýting raskar annarri fyrirhugaðri nýtingu á sama svæði.

Það veldur óvissu að lögin skuli kynnt sem eins konar bráðabirgðalög til þess tíma er nefnd skilar álit og nýtt frumvarp kemur fram þar sem marka á framtíðarstefnu um nýtingu auðlinda. Við undirbúning, rannsóknir og nýtingu auðlinda gilda langtímasjónarmið þar sem fyrirhuguð endurskoðun löggjafarinnar veldur truflun og hefur áhrif á þær ákvarðanir sem teknar verða.

Gerð er alvarleg athugasemd við hið gríðarmikla eftirlit sem ætlunin virðist að byggja upp með því að fela Orkustofnun afar víðtækar heimildir til eftirlits og upplýsingaöflunar um starfsemi fyrirtækja og til afskipta af starfsemi þeirra án þess að nokkur tilraun sé gerð til að meta hvert verði umfang þessarar starfsemi, kostnaður við hana eða þjóðhagslegt gildi. Þessu er eindregið mótmælt og þess krafist að úr verði bætt. Að auki eru stofnuninni ætlaðar umfangsmiklar leyfisveitingar og henni veitt heimild til að innheimta leyfisgjöld, innheimta kostnað við eftirlit, frágang og varðveislu gagna og að fá endurgreiddan kostnað vegna rannsókna.

Samtök atvinnulífsins
Borgartúni 25 - 105 Reykjavík
Sími 591 0000 - Fax 591 0050
mottaka@sa.is - www.sa.is

Samtök iðnaðarins
Borgartúni 35 - 105 Reykjavík
Sími 591 0100 - Fax 591 0101
mottaka@si.is - www.si.is

Bls. 1 af 8

Það er skylda að fram fari mat þegar stofnað er til opinbers eftirlits, skv. lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur, sbr. reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera og gátlista sem henni fylgdi og umburðarbréf forsætisráðherra nr. 33/2001 um mat á eftirlitsreglum. Í lögnum segir m.a. í 3. gr.

“Þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits skal viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat getur m.a. falist í áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits.”

Augljósar úrbætur á frumvarpinu geta annars vegar falist í því að ætla fyrirtækjunum sjálfum varðveislu gagna og sýna ef það er talið nauðsynlegt og sýnt fram á gildi þess, í stað þess að ætla að byggja upp gagnabanka og sýnageymslu hins opinbera hjá Orkustofnun. Hins vegar er unnt taka mið af innra eftirliti og gæðakerfi fyrirtækjanna sjálfra og draga úr umfangi hins opinbera eftirlits sem er þá nánast til að gera einstakar úrtakskannanir og íhuga viðbrögð ef talið er að eitthvað hafi farið úrskeiðis.

Einnig er á það bent að það er vel í lagt að ætla fyrirtækjum að sækja hjá Orkustofnun um leitarleyfi, rannsóknaleyfi, nýtingarleyfi og virkjanaleyfi (vegna sama málsins) með tilheyrandi fyrirhöfn og kostnaði auk allra annarra leyfa sem afla þarf til starfseminnar frá öðrum opinberum aðilum. Í mörgum tilvikum er áreiðanlega unnt að sameina þessar leyfisveitingar þannig að veitt verði eitt leyfi vegna einnar umsóknar sem nái til leitar, rannsókna og nýtingar og er eindregið lagt til að slíkt verði heimilað. Eins er mjög mikilvægt að ekki verði gerðar ríkari kröfur til umsækjanda en efni eru til þannig að umsóknir um einföld mál verði ekki flækt með umfangsmiklu óþörfu skrifræði. Eins er lagt til að unnt verði að sækja um með einni umsókn nýtingar- og virkjanaleyfi og það verði afgreitt í einu leyfi.

Í frumvarpinu er að finna nákvæmar og fjölbreyttar reglur um tímakvaðir sem fylgja rannsóknaleyfum, nýtingarleyfum, hvenær leyfi falla úr gildi, um forgangstíma og svo framvegis en það er engin ákvæði að finna um hve langa fresti Orkustofnun hefur til að veita leyfi og er nauðsynlegt að úr því verði bætt.

Samtökin styðja að örverur á hverasvæðum falli undir þessa lagasetningu en benda á að rannsóknir á þeim eru í eðli sínu ólíkar öðrum rannsóknum sem undir frumvarpið falla og nauðsynlegt er að huga sérstaklega að frestum til rannsókna og nýtingar þannig að mið sé tekið af sérstöðu þessara mála. Nánar er vísað til umfjöllunar um bráðabirgðaákvæði III hér að neðan.

Hér á eftir eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, s.s. við gildissvið, við tímamörk sem sett eru, um skyldu til að opinbera rannsóknagögn, um skipan nefndar til að móta framtíðarstefnu og um ýmis atriði er tengjast örverum.

Um 2. og 3. gr. Gildissvið og skilgreiningar.

2. gr. frumvarpsins hljóðar svo:

„Lög þessi taka til allra jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu og innan netlaga sjávar, að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um. Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera.”

Í 3. gr. er svo að finna skilgreiningarnar:

„Jarðræn auðlind: Hvers konar jarðefni, frumefni, lífræn og ólífræn efnasambönd, vatn og orkulindir sem vinna má á landi og úr jörðu, hvort heldur er í föstu, fljótandi eða lofikenndu formi og án tillits til hitastigs sem þær kunna að finnast við.

Orkulind: Orkugjafi á ákveðnu formi, sem vinna má m.a. úr vatnsfalli, jarðhita, sjávarföllum, vindi, sólargeislun og kolvetni.”

Í þessari skilgreiningu er orðið „jarðrænn”, sem ekki verður lesið öðru vísi en að það vísi til þess sem tengist jörðu í merkingunni „þriðja reikistjarna frá sólu” eins og það er orðað í orðabók. Undir skilgreininguna virðist mega fella land og nýtingu þess, sólarljós og vind (en nýta má hvort tveggja til annars en sem orkulind) og jafnvel andrúmsloftið og nýtingu þess (átöppun köfnunarefnis og súrefnis á kúta sem dæmi).

Lagt er til að þessi skilgreining verði endurskoðuð þannig að hún taki til þess sem eðlilegt er að þessi löggjöf fjalli um og að skilgreiningin verði höfð eins þröng og kostur er án þess að undanskilja það sem ætlunin er að hún nái yfir. Lagt er til að nýting lands falli ekki undir lögin og ekki heldur nýting andrúmsloftsins. Lagt er til að nýting sjávarfalla, vinds og sólargeislunar falli ekki undir lögin enda ekkert sem bendir til að nýting þessara auðlinda hér á landi verði mjög umfangsmikil í nánustu framtíð og óeðlilegt að leggja frekari hömlur á nýtingu þeirra en felast í raforkulögum og annarri löggjöf. Þeir sem það vilja geta þá rannsakað þessar auðlindir að vild og nýtt án þess að hafa til þess opinber leyfi samkvæmt þessum sérstöku lögum.

Í 6. mgr. er skilgreining á hveraörveru. Í núgildandi lögum er talað um „örverur á jarðhitasvæðum”. Hugtakið hveraörvera er óljóst og sumir sérfræðingar telja það vísa til þess hitastigs sem örverur lifa við og er oft miðað við 85°C, en á hverasvæðum finnast einnig örverur við lægra hitastig. Hugtakið „örverur á jarðhitasvæði” er viðtækara og innan þess rúmast allar örverur sem finnast á slíkum svæðum, óháð kjörhitastigi þeirra. Þrengingin sem felst í því að miða við hveraörverur er óþörf og flækir rannsóknir á þessum svæðum.

Lagt er til að orðalag núgildandi laga haldist og skilgreiningin verði orðuð svo:

Örverur á jarðhitasvæðum: Örverufræðileg eining á jarðhitasvæði, mynduð af frumum eður ei, sem fær er um eftirmyndun eða yfirfærslu erfðaefnis.

Um 5.gr., 9. gr. og 17. gr. Frumkvæði Orkustofnunar.

Samkvæmt 5. og 9. greinum frumvarpsins getur Orkustofnun haft frumkvæði að leit eða rannsókn. Ekki er ljóst hvað í þessu felst og nauðsynlegt er að það verði skýrt. Á stofnunin sjálf að sjá um rannsóknir eða á hún að greiða fyrir rannsóknir sem hún felur öðrum? Hverjir eiga að hafa eftirlit með rannsóknum sem unnar eru að frumkvæði Orkustofnunar

og veita til þeirra leyfi? Samkvæmt 18. gr. hefur stofnunin heimild til að selja niðurstöður rannsókna sinna, jafnvel þótt þær verði birtar opinberlega síðar skv. 30. gr.

Nauðsynlegt er að hér verði kveðið á um hvað við er átt en í 17 gr. kemur fram að frumkvæði Orkustofnunar felist í að auglýsa eftir umsóknum um tiltekin auðlindasvæði. Ef ætlunin er að frumkvæði Orkustofnunar takmarkist við það í öllum tilvikum þarf það að koma skýrt fram. Í þessu samhengi er rétt að benda á að í ársskýrslu Orkustofnunar 2003 kemur fram í ávarpi Orkumálastjóra að stofnunin muni "hafa viðtækt og vaxandi hlutverk" "sem kaupandi og stjórnandi rannsókna á orkulindum landsins og nýtingu þeirra".

Um 13. gr. Tímalengd nýtingarleyfis.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að nýtingarleyfi falli niður ef nýting hefst ekki innan tveggja ára eða að sótt hafi verið um virkjanaleyfi.

Á það er bent að undirbúningur umfangsmikillar nýtingar getur tekið langan tíma. Hér getur verið um að ræða hönnun og byggingu mannvirkja, fjármögnun, umhverfismat og þessi tveggja ára frestur til að hefja nýtingu getur í mörgum tilvikum verið allt of skammur.

Þvi er lagt til að að frestur til að hefja nýtingu verði lengdur í 10 ár nema sérstök efnisleg rök i einstökum tilvikum mæli með því að fresturinn verði skemmri.

Í seinni málsgrein 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að leyfi falli niður stöðvi leyfishafi vinnslu í 3 ár. Lagt er til að leyfishafa sé gefinn kostur á að skýra ástæður tafa og óska eftir fresti sé áhugi fyrir því. Þannig má koma í veg fyrir óþarfa vinnu við endurtekna leyfisveitingu ef ljóst er að einungis er um tafir að ræða sem séð er fyrir endann á.

Um 15. gr. Umsókn um leyfi.

„Í umsóknum um rannsóknar- og nýtingarleyfi skal koma skýrt fram hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt itarlegum upplýsingum um staðsetningu, umfang, eðli og tímasetningu fyrirhugaðra framkvæmda umsækjanda eftir ákvörðun Orkustofnunar.“

Það virðis felast í þessu orðalagi að fyrst verði að sækja um heimild til Orkustofnunar til að fá að sækja um og fá vitneskju um þær upplýsingar sem veita þarf. Það er eðlilegra að öllum sé ljóst í upphafi hvaða upplýsingar þarf að gefa í umsókn frekar en að slík grundvallaratriði séu háð ákvörðun hverju sinni.

Lagt er til að orðin "eftir ákvörðun Orkustofnunar" falli niður.

Lagt er til í nýrri málsgrein þessarar greinar verði kveðið á um að umsókn um rannsóknaleyfi Orkustofnunar skuli afgreidd innan tveggja vikna og að umsókn um nýtingarleyfi innan fjögurra vikna frá því umsókn barst stofnuninni.

Um 16. gr. Efni leyfis.

Lagt er til að í 5. og 6. tl. verði kveðið á um að leyfishafar skuli varðveita gögn og sýni sem uppfylla sérstök tilgreind skilyrði á tryggilegan hátt en ekki að skylt sé að afhenda stofnuninni gögnin. Vísað er til rökstuðnings í inngangi og frekari umfjöllunar um 30. gr. frumvarpsins hér á eftir.

Lagt er til að 7. tl. falli niður enda er kveðið á um öryggis- og umhverfismál í öðrum lögum sem ástæðulaust er að blanda inn í þessar leyfisveitingar.

Lagt er til 2. mgr. 16. gr. falli niður. Það er engan veginn unnt að fallast á að þau leyfi sem veitt eru til ákveðins tíma, skuli endurskoðuð á gildistíma leyfisins ef Orkustofnun metur það svo að einhverjar forsendur hafi breyst. Ef leyfin væru ótímabundin má færa rök fyrir því, að við sérstakar aðstæður sem væru þá taldar upp og afmarkaðar, væri heimild til endurskoðunar leyfa. Allt öðru máli gegnir um tímabundin leyfi þar sem verður að vera unnt að treysta því að þau standi þar eð þau geta verið forsendur viðamikilla fjárfestinga og víðtækir hagsmunir þeim tengdir. Svo eru hagsmunir leyfisveitanda geirnegldir í 20 gr. þar sem sérstaklega er fjallað um hvað gerist ef leyfishafi fer ekki að ákvæðum leyfisins og svo framvegis.

Um 18. gr. Endurgjald til eiganda rannsókna.

Tekið er fram að það er skilningur umsagnaraðila að þessar greiðslur verði einungis inntar af hendi í þeim tilvikum og í þeim mæli sem leyfishafi óskar eftir aðgangi að gögnum og niðurstöðum rannsókna. Val hans stendur alltaf um það að gera sínar eigin rannsóknir enda engan veginn tryggt að þær rannsóknir, sem þegar hafa verið gerðar, nýtist nýjum leyfishafa.

Um 19. gr. Endurgjald til eiganda auðlindar.

Þriggja mánaða frestur til að ná samkomulagi við eiganda um endurgjald fyrir auðlindina eftir að nýtingarleyfi hefur verið gefið út er allt of skammur. Engin rök eru til þess að fella niður leyfið vegna þessa sérstaklega. Þegar hefur í 13. gr. verið kveðið á um frest til að hefja nýtingu.

Því er lagt til að þrjú síðustu málsliðirnir falli brott.

Um 21. gr. Jarðefni.

Í þessari grein er lagt til að réttur á eignarlandi til að rannsaka og nýta berg, grjót, möl og önnur jarðefni sé takmarkaður við heimilis- og búsparfir. Í núgildandi lögum eru engar takmarkanir í sambærilegu ákvæði. Hér er því um verulega breytingu að ræða. Um efnistöku gilda ítarleg ákvæði í öðrum lögum. Efnistaka er óheimil nema að fengnu framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar skv. skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 og nánar er kveðið á um forsendur leyfisveitingar í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999. Um námur gilda einnig lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Leyfisveitingar eru því í fðstum farvegi og séð er fyrir því að eftirlit sé haft með áætlunum og umfangi starfseminnar og frágangi við lok starfsemi. Breytingar á öllum ofangreindum lögum voru samþykktar á síðasta þingi. Þar er skerpt á leyfisveitingum til efnistöku og ekki verður séð að þörf sé á að þrengja þær enn frekar með þeim lögum sem hér eru til umfjöllunar.

Lagt er til að greinin verði óbreytt frá því sem er í núgildandi lögum.

Um 27. gr. Eftirlit.

Ítrekað er það sem segir í inngangi þessarar umsagnar um eftirlitið og minnt á ákvæði reglugerðar um eftirlitsreglur hins opinbera nr. 812/1999 þar sem segir m.a. í 5., 6. og 7. gr.: „Við mat á þörf fyrir eftirlitsreglur skal stjórnvald skilgreina þau markmið sem ætlunin er að ná fram. Jafnframt skal stjórnvald framkvæma áhættumat á þeim valkosti að gripa ekki inn í athafnir einstaklinga og fyrirtækja, þ. á m. skal meta hvort þjóðfélagið geti orðið fyrir fjárhagslegu tjóni af þeim sökum. Áhætta skal metin á grundvelli viðurkenndra visindalegra aðferða og nýjustu þekkingar á hverju sviði fyrir sig eftir því sem við verður komið.” „Stjórnvald skal meta kostnað sem eftirlitsreglur hafa í för með sér. Með kostnaði er bæði átt við beinan kostnað hins opinbera og kostnað atvinnulífs og einstaklinga. Jafnframt mati á beinum kostnaði skv. 1. mgr. skal meta óbeinan kostnað samfélagsins af framkvæmd eftirlitsreglna. Slíkur kostnaður getur m.a. orðið til ef eftirlitsstarfsemi dregur úr samkeppnishæfni innlendra fyrirtækja, nýsköpun o.s.frv. Til að koma í veg fyrir mismunun, röskun á samkeppnishæfni eða ójafna samkeppnisstöðu skal stjórnvald meta fjárhagsleg áhrif eftirlitsreglna á einstök svið þjóðfélagsins og atvinnugreinar.” „Stjórnvald skal meta þjóðhagslegt gildi eftirlitsreglna. Við slíkt mat skal tekið tillit til gildis eftirlits og einnig jákvæðra áhrifa þess á aðra þætti en þá sem meginmarkmið þess snýr að. Jafnframt skal leitast við að meta fjárhagslegt gildi eftirlitsreglna með því að bera saman kostnað við framkvæmd þeirra og áætlaðan árangur. Ef heildarumfang eftirlits er mikið skal beita viðameiri greiningar- aðferðum svo sem kostnaðar- og nytjagreiningu eða kostnaðar- og áhrifagreiningu.”

Um 30. gr. Gagnagrunnur.

Lagt er til að greinin falli niður. Í greinargerð með frumvarpinu er engan rökstuðning að finna hvers vegna skuli byggja upp gagnagrunn um auðlindir á vegum hins opinbera, hvert skuli vera markmiðið með slíkum grunni og hvað hann eigi að kosta. Kostnaðurinn verður væntanlega lagður á leyfishafa sem eiga enga aðkomu að einu eða neinu varðandi grunninn. Eðlilegra er að fyrirtækjum, sem standa fyrir rannsóknum, verði gert að varðveita þær niðurstöður sem sérstakt gildi kunna að hafa eftir að mat á því hefur farið fram og að Orkustofnun geti haft aðgang að þeim þar ef þörf krefur og eins nýir leyfishafar eftir því sem þörf krefur og samkomulag næst um sbr. 18. gr. frumvarpsins.

Um 31. gr. Þagnarskylda.

Lagt er til að Orkustofnun verði gert að halda trúnað um þær rannsóknir sem hún hefur vitneskju um. Ekki er unnt að fallast á þau rök í greinargerðinni að um leið og nýting sé hafin þá hafi leyfishafi ekki lengur sérstaka hagsmuni af því að upplýsingar skuli fara leynt. Þvert á móti getur það verið ákaflega mikilvægt fyrir leyfishafa að geta haldið ákveðnum upplýsingum fyrir sig bæði vegna verðmætis sem falist geta í upplýsingunum sjálfum og eins þeirra framtíðarhagsmuna sem tengjast starfsemi leyfishafa. Það er óviðunandi að niðurstöður rannsókna, sem aflað hefur verið með ærnum tíma og kostnaði, skuli gerðar upptækar af hálfu ríkisins. Þetta getur auk þess virkað afar fráhrindandi á aðila sem kunna að hafa áhuga á að hefja rannsóknir á ákveðnu sviði og dregið úr vilja þeirra til að standa fyrir rannsóknum. Það er að minnsta kosti enginn hvati til að samið verði við eiganda rannsókna eins og gert er ráð fyrir í 18. gr. frumvarpsins þegar viðsemjandinn veit að upplýsingarnar verða hvort eð er opinberar innan tiltekins mjög skamms tíma.

Um 32. gr. Skýrsla leyfishafa.

Lagt er til að seinni málsliðurinn falli niður enda ekki ljóst til hvers Orkustofnun á að safna sýnum í geymslur ríkisins. Mun eðlilegra er að leyfishöfum verði gert að varðveita þau sýni sem tengjast sinni starfsemi og ástæða kann að vera til að varðveita eftir að mat á slíku hefur farið fram.

Lagt er til að orðið „helstu“ bætist inn í fyrri málsliðinn og framan við „upplýsingar“ og að orðalagið verði „...þar sem fram koma helstu upplýsingar...“ til að tryggj sé að ekki sé verið að íþyngja aðilum með of miklu skriffræði.

38. gr. Um framsal leyfa.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sækja verði um leyfi Orkustofnunar til að framselja leyfi eða setja þau til tryggingar fjárskuldbindingum.

Lagt er til að í stað þess að sækja um leyfi verði nægjanlegt að tilkynna Orkustofnun um framsal eða veðsetningu leyfa. Í greininni eru engar efnisreglur um það hvort Orkustofnun getur synjað slíks leyfis né heldur á hvaða forsendum. Víst er að rannsóknir og nýting geta verið ógnar dýrar og nauðsynlegt að leyfishafar geti farið með þessi leyfi sem eign og tryggt fjárhagslega hagsmuni sína með þessum hætti enda breytir þetta engu um gildistíma leyfanna eða efnisskilyrði þeirra.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Lagt er til að Samtök atvinnulífsins fái að tilnefna fulltrúa í nefnd þá sem ætlunin er að setja á legg enda er gildissvið frumvarpsins mun víðara en svo að einungis orkufyrirtækin í landinu hafi af því hagsmuni eins og glögglega má lesa í þessari umsögn.

Um ákvæði til bráðabirgða III. Örverur á jarðhitasvæðum.

Tekið er undir það sjónarmið að leit, rannsóknir og nýting á örverum á jarðhitasvæðum eigi heima í lögum þessum. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að skipuð verði nefnd til að fara yfir stjórnýslu varðandi örverurnar og má þá vænta skýrari stefnu í þessum málum. Rannsóknir á örverum á hverasvæðum eru í eðli sínu ólíkar öðrum rannsóknnum sem undir lögum falla. Líftæknirannsóknir eru tímafreakar og erfitt getur verið að fjármagna þær þar sem talsverð óvissa er um verðmæti niðurstaðna. Fjármögnun og skipulag eru því annars eðlis en við rannsóknir á orkuauðlindum og jarðefnum. Því eru rannsóknaleyfi sem veitt eru til 5 ára til allt of skamms tíma þegar kemur að tímafrekum líftæknirannsóknnum. Á sama hátt er sá tími sem rannsóknaraðili hefur til að afla nýtingarleyfis (2 ár) allt of skammur til að frumvarpið þjóni hagsmunum líftækni-fyrirtækja.

Því er lagt er til að tekið verði fram um örverur að forgangsréttur til nýtingarleyfis sé allt að 10 ár að loknum gildistíma rannsóknarleyfis (sbr. 7. gr.) og að rannsóknaleyfi skuli veitt til þess tíma er þurfa þykir hverju sinni (sbr. 10. gr.).

Krafa um afhendingu rannsóknargagna í frumvarpinu (5. og 6. tl. 1. mgr. 16. gr., 1. mgr. 28. gr., 30. gr. og 31. gr.) fellur illa að rannsóknum á hveraörverum. Niðurstöður þeirra eru allt annars eðlis en við rannsóknir á t.d. orkuauðlindum. Þar getur verið um að ræða niðurstöður sem skiptir máli að halda leyndum vegna viðskiptalegra sjónarmiða og jafnvel getur verið um einkaleyfishæfar niðurstöður að ræða.

Lagt er til trúnaðarskylda í 31. gr. falli ekki niður heldur haldist allan gildistíma nýtingarleyfis og að 30. og 32. gr. nái ekki rannsókna á þessu sviði.

Að lokum er lagt til að Samtök iðnaðarins fái að tilnefna fulltrúa í nefnd þá sem ætlunin er að skipa samkvæmt ákvæðinu.

Samtök atvinnulífsins



Pétur Reimarsson

Samtök iðnaðarins



Sveinn Hannesson

Alþingi
Erindi nr. P 131/788
komudagur 10.1.2005



2004120043

9140

Alþingi
Ágúst Geir Ágústson
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. febrúar 2005

/--

Efni: Umsögn Skipulagsstofnunar um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum.

Vísað er til bréfs iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 13. desember 2004, þar sem óskað var umsagnar Skipulagsstofnunar á frumvarpi um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál. Beðist er velvirdingar á að dregist hefur að skila umsögninni.

Málsmeðferð leyfisumsókna

Í frumvarpinu er iagt til að Orkustofnun fái skilgreint hlutverk við stjórnun auðlinda landsins. Í þessu skyni er lagt til að lögfestar verði reglur um málsmeðferð við veitingu rannsóknar- og nýtingarleyfa og eftirlit og úrræði Orkustofnunar við framkvæmd laganna. Í 5. mgr. 11. gr., um málsmeðferð um rannsóknarleyfi, og 3. mgr. 14. gr., um málsmeðferð um nýtingarleyfi, í frumvarpinu kemur fram að áður en ofangreind leyfi eru veitt skuli leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar. Í þeim tilfellum sem umsókn varði rannsóknir auðlinda í netlögum sjávar skuli leita umsagnar sjávarútvegsráðuneytisins.

Samkvæmt lögum nr. 57/1998 veitir iðnaðarráðherra leyfi til rannsókna og nýtingar á auðlindum í jörðu. Áður en iðnaðarráðherra veitir rannsóknarleyfi skal hann leita umsagnar Orkustofnunar og umhverfissráðuneytis og áður en hann veitir nýtingarleyfi skal hann leita umsagnar Orkustofnunar, umhverfissráðuneytis og viðkomandi sveitarstjórnar. Við framkvæmd laganna hefur umhverfissráðuneytið m.a. leitað álits Skipulagsstofnunar áður en umsögn til iðnaðarráðherra er veitt.

Skipulagsstofnun mælir með að gerð verði sú breyting á 5. mgr. 11. gr. og 3. mgr. 14. gr. að Orkustofnun beri einnig að leita umsagnar Skipulagsstofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar. Stofnunin telur mikilvægt að leitað sé umsagnar hjá skipulagsyfirdöldum, þ.e. Skipulagsstofnun og viðkomandi sveitarstjórn, áður en veitt er leyfi til rannsóknar og nýtingar á jarðrænum auðlindum samkvæmt lögnum. Samkvæmt a. lið 1. mgr. 4. gr. skipulags- og byggingarlaga hefur Skipulagsstofnun eftirlit með framkvæmd þeirra laga og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Sveitarstjórnir annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlaða, og þær fjalla um leyfisumsóknir og veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi, sbr. 2. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Samkvæmt 1. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er markmið þeirra laga m.a. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í 1. gr. frumvarps um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum segir, að markmið þessara laga sé skynsamleg stjórn og hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá samfélagslegu sjónarmiði, að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda. Má sjá að markmið beggja laga eru hér þau sömu. Undirstrikar það mikilvægi þess að leitað verði umsagnar Skipulagsstofnunar og hlutaðeigandi sveitarstjórnar áður en leyfi verður veitt til rannsókna og nýtingar jarðrænna auðlindum samkvæmt frumvarpinu.

Ekki er síður mikilvægt hafa hér í huga lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Skipulagsstofnun hefur eftirlit með framkvæmd þeirra laga, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Í 16. gr. laganna kemur fram að óheimilt sé að gefa út leyfi fyrir matsskyldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir fyrr en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir og skal leyfisveitandi taka tillit til hans. Markmið laga um mat á umhverfisáhrifum er m.a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, sbr. a. lið 1. gr. þeirra. Sama á við um framkvæmd sem kann að vera háð mati á umhverfisáhrifum og er tilkynningarskyld samkvæmt 6. gr. laganna nema fyrir liggji ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Af þessum ákvæðum og markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum má sjá að mikilvægt er að leitað sé umsagnar Skipulagsstofnunar áður en leyfi til rannsókna og nýtingar eru veitt.

Framkvæmd skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 felur í sér að skipulagsyfirvöld vinna alhliða skipulagsáætlanir þar sem ákvarðanir eru teknar um ráðstöfun lands til nýtingar og verndar. Skipulagsyfirvöld, bæði Skipulagsstofnun og hlutaðeigandi sveitarstjórn, fara með skipulagsákvæðum og búa því yfir þekkingu á því hvernig fyrirhuguð auðlindanýting sem sótt er um rannsóknar- eða nýtingarleyfi hverju sinni fellur að annarri landnotkun og landnýtingu, núverandi og fyrirhugaðri. Einnig geta skipulagsyfirvöld í umsögn um rannsóknar- eða nýtingarleyfi upplýst um samræmi framkvæmdar við gildandi skipulagsáætlanir og stöðu gagnvart lögum um mat á umhverfisáhrifum og þannig veitt mikilvægar upplýsingar og um leið vakið athygli á málsmeðferð sem kann að eiga eftir að fara í vegna skipulagsgerðar eða mats við undirbúning viðkomandi framkvæmdar, sem tekur tíma og þarfnast undirbúnings. Er því mikilvægt að leitað verði umsagnar Skipulagsstofnunar í leyfisveitingarferlinu samkvæmt lögum um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum. Skipulagsstofnun gæti þá kveðið á um það í umsögn sinni annars vegar hvort rannsókn eða nýting samkvæmt leyfi á grundvelli laganna fæli í sér nauðsyn á skiplagsbreytingu og hins vegar hvort hún félli undir lögum um mat á umhverfisáhrifum, væri matsskyld eða tilkynningarskyld þar sem hún kynni að vera háð mati á umhverfisáhrifum.

Leyfisskyldar framkvæmdir

Efnistaka

Í 21. gr. frumvarpsins segir að þrátt fyrir ákvæði IV. kafla, rannsóknir og nýting, sé heimilt án leyfis Orkustofnunar að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, mól, leir, sand, vikur gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand til heimilis- og búsparfa. Í athugasemdum frumvarpsins við ákvæðið kemur fram að greinin komi í stað 8. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, en efnistaka, nema minni háttar efnistaka eiganda eða umráðamanns til eigin nota, sé háð framkvæmdaleyfi

samkvæmt náttúruverndarlögum og skipulags- og byggingarlögum.

Í 8. gr. laga nr. 57/1998 segir að þrátt fyrir ákvæði III. og IV. kafla þeirra laga sé heimilt án leyfis að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, mól, leir, sand, vikur, gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand.

Athygli er vakin á því að samkvæmt 8. gr. laga nr. 57/1998 er heimil án leyfis rannsókn og nýting á eignarlandi á öllum jarðefnum sem þar eru talin upp, og er sú undanþága ekki einungis bundin rannsókn og hagnýtingu sem er „til heimilis- og búsparfa“ líkt og gert er í frumvarpinu. Frumvarpið felur því í sér grundvallarbreytingu, sem felst í því að leyfi Orkustofnunar mun þurfa til efnistöku á eignarlandi samkvæmt lögum um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum sem áður þurfti ekki, en fyrir er nýting jarðefna háð framkvæmdaleyfi sveitarstjórna, skipulagsákvörðunum sveitarstjórna og efnistökuáætlun skv. náttúruverndarlögum, auk þess sem stærri efnistökuastaðir falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum.

Ekki er skýrt í greinargerð með frumvarpinu hversvegna þessi breyting á leyfisskyldu efnistökuframkvæmda er lögð til og er því tilgangur þess ekki ljós. Skipulagsstofnun telur forsendur breytingarinnar óljósar og vandséð að tilefni sé til þess að efnistaka verði almennt háð leyfi Orkustofnunar. Forsendur þess hvort hagkvæmt og skynsamlegt er að nýta jarðefnanámur ráðast fyrst og fremst af því hvaða landnotkun er fyrirhuguð á nærliggjandi svæðum, s.s. hvaða markaður er fyrir efnið innan svæðis sem hagkvæmt er að aka með efni frá viðkomandi námu og hvernig nýtingin fellur að nýtingu nærliggjandi svæða. Skipulagsstofnun telur að nægilegt eigi að vera að marka því umgjörð með skipulagsáætlunum og framkvæmdaleyfi á grundvelli skipulags- og byggingarlaga, auk þess sem efnistaka fellur undir ákvæði laga um náttúruvernd og laga um mat á umhverfisáhrifum.

Jarðhiti

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 57/1998 er heimilt án leyfis iðnaðarráðherra að hagnýta jarðhita á eignarlandi til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylræktar, iðnaðar og iðju, allt að 3,5 MW. Sú breyting er lögð til í 22. gr. frumvarpsins að í stað þess að miðað sé við hagnýtingu „til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylræktar, iðnaðar og iðju“ er miðað við „til eigin nota“. Spurningar kunna að vakna hvort jarðhitanýting minni en 3,5 MW sem t.d. væri til hitaveitu á frístundabyggðarsvæði eða annarrar ferðaþjónustutengdrar notkunar falli undir undanþágu 22. gr. eða ekki.


Grunnvatn

Sjá athugasemdir að framan varðandi jarðhita. Sambærilegar spurningar kunna að vakna hér, þ.e. hvort t.d. vatnsveita landeiganda til frístundabyggðarsvæðis sem er minni en 10 l/s falli undir undanþágu 23. gr. eða ekki.

Gagnagrunnur um jarðrænar auðlindir

Í 30. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Orkustofnun varðveiti gögn um jarðrænar auðlindir í gagnagrunni. Vegna athugasemda að framan um nýjar leyfisveitingar til efnistöku, vakna spurningar um hvort tilgangur þeirra leyfisveitinga sé e.t.v. fyrst og fremst að tryggja yfirsýn og heildstæðan gagnagrunn um jarðefni og jarðefnanám. Það vekur spurningar um hvort ná megi sama árangri með því annaðhvort að gera kröfu í skipulags- og byggingarlögum um að sveitarstjórnir leiti umsagnar Orkustofnunar um framkvæmdaleyfi til efnistöku, eða með því að skylda sveitarstjórnir til að skila tilteknum gögnum við framkvæmdaleyfisútgáfu í gagnagrunn Orkustofnunar um jarðrænar auðlindir, án þess að þurfi að koma til sérstakra nýrra leyfisveitinga Orkustofnunar. Minnt er á í þessu sambandi að nokkur umræða er um að leyfisveitingaferli vegna ýmissa framkvæmda séu flókin og gagnrýnt að afla þurfi marvíslegra leyfa mismunandi stjórnvalda, sem hafi í för með sér kostnað og langan undirbúningstíma framkvæmda


Asdís Hlökk Theodórsdóttir


Eyjólfur Ármannsson

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.

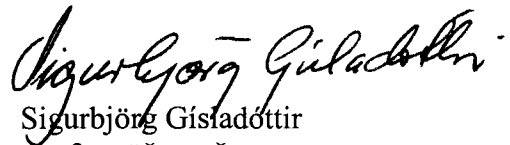
Í meðfylgjandi greinargerð eru helstu athugasemdir Umhverfisstofnunar um tilgreint frumvarp. Stofnunin er að sjálfsögðu reiðubúin að senda fulltrúa á fund nefndarinnar til nánari útlístar á athugasemdum stofnunarinnar og um leiðir til að bæta frumvarpið.

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 umhverfisyrvalda 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 hætta 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 fyrirbyggjandi 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 þjóðlendur „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 m³/sólárhring og vakta vatnsgæði vatnstöku yfir 100 m³/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.“

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



Nefndasvið Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

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

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

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

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

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

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

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

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

Breytingartillaga:

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

Greinargerð með breytingatillögu:

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

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

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

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

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

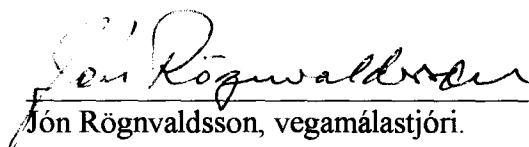
Til marks um að við samningu frumvarpsins hafi ekki verið horft til þess að breyta reglum um rannsóknir og nýtingu jarðefna má benda á að skv. ákvæði til bráðabirgða II í frumvarpinu er lagt til að nefnd verði skipuð til að gera tillögu um framtíðarstefnumótun við framkvæmd laganna. Aðeins er gert ráð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

Lokaorð:

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

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

Virðingarfyllst,


Jón Rögnvaldsson, vegamálastjóri.