



**Verkfræðingafélag Íslands**

Association of Chartered Engineers in Iceland

*Alþingi*

*Erindi nr. P 122/1794*

*komudagur 14.4.'98*

Reykjavík 8. apríl 1998

lönaðarnefnd Alþingis  
Þórshamri  
v/Templarasund

150 REYKJAVÍK

**Málefni: Umsögn um frumvarp til laga um eignarhald og nýtingu auðlinda í jörðu, 359. mál.**


Hjálagt fylgir umsögn Verkfræðingafélags Íslands um frumvarp til laga um eignarhald og nýtingu auðlinda í jörðu.

Stjórn VFÍ fagnar því frumkvæði sem í frumvarpinu felst og telur þar margt horfa til bóta. Svo sem fram kemur í meðfylgjandi umsögn vill félagið þó gera alvarlega athugasemd við stjórnsýsluþátt frumvarpsins.

Orkustofnun fær víðtækt hlutverk samkvæmt frumvarpinu og getur í raun stjórnað öllum rannsóknum á auðlindum í jörðu á landinu með skilyrðum í rannsóknar- og nýtingarleyfum. Orkustofnun hefur sem kunnugt er verið einn helsti rannsóknaraðili héraendis varðandi auðlindir í jörðu. Samkvæmt umræddu frumvarpi verður Orkustofnun að gefa umsagnir um rannsóknir þar sem Orkustofnun sjálf er verktaki í rannsóknum. Við þetta skapast að mati félagsins óeðlileg hagsmunatengsl. Þá þykir líklegt að ýmsum aðilum sem kunna að leita eftir rannsóknum á auðlindum í jörðu muni þykja vænlegast að leita til Orkustofnunar með skipulagningu á rannsóknum, og teldu það mundu greiða fyrir því að rannsóknarleyfi yrði veitt. Þykir hér einu gilda þó Orkustofnun hafi verið skipt upp í stjórnsýsluvið og rannsóknarsvið með sjálfstæðan fjárhag.

Til að fyrirbyggja misskilning skal skýrt tekið fram að Orkustofnun nýtur í senn fyllsta trausts og virðingar af hálfu Verkfræðingafélags Íslands. Ofangreint fyrirkomulag þykir hins vegar hvorki samræmast góðum stjórnsýsluvenjum né aimenum samkeppnissjónarmiðum.

Virðingarfyllt  
fh. stjórnar Verkfræðingafélags Íslands

  
Pétur Stefánsson

Engjateig 9 • 105 Reykjavík • Símar: 568 8511, 568 8505  
Fax: 568 9703 • Netfang: vt@vortex.is

Engjateigur 9 • IS - 105 Reykjavík • Tel: +354 568 8511  
Fax: +354 568 9703 • E-mail: vt@vortex.is

## Umsögn um frumvarp til laga um eignarhald og nýtingu á auðlindum í jörðu

### Inngangur

Í þessari greinargerð er einkum fjallað um þá þætti frumvarpsins sem snúa að starfssviði og verkefnum verkfræðinga. Einnig er gerð grein fyrir ýmsum útfærsluatriðum sem við teljum að skýra þurfi nánar.

Hér á eftir eru gerðar athugasemdir við frumvarpið skv. kaflaskiptingu frumvarpsins. Um hlutverk Orkustofnunar er fjallað í sérstökum kafla og niðurstöður er að finna í lokakafla.

### I. kafli. Gildissvið og skilgreiningar

2. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er að finna ýmsar skilgreiningar, og er þar fyrst þeim svæðum, sem lögin ná yfir skipt í tvennt:

a) *Eignarland*, þar með talinn botn innan netlaga, sem eru vatnsbotn innan 115 metra frá bakka stöðuvatns eða sjávar og sjávarbotn innan 115 metra frá stórstraumsfjöruborði landareignar.

b) *Þjóðlendur*, sem merkja landsvæði utan eignarlanda, þótt einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.

Hér vakna ýmsar spurningar:

1) Telst botn vatnsfalla, sem renna um eignarland, utan eignarlandsins og þá til þjóðlendna? Ef botninn telst til eignarlandsins er óeðlilegt að sleppa honum úr skilgreiningunni, þar sem hann er talinn með þeim svæðum, sem lögin ná yfir.

2) Telst vatnsbotn *utan* netlaga, þ. e. miðsvæði stöðuvatna, vera landsvæði og þar með til þjóðlendna? Þetta svæði telst ekki til eignarlanda samkvæmt skilgreiningunni.

3) Eru til önnur lög, sem fjalla um auðlindir á sjávarbotni utan netlaga? Það kemur skýrt fram, að lögnum er ekki ætlað að ná yfir þetta svæði, sem þó virðist full ástæða til, þar sem mikil aukning hefur orðið á efnistöku í sjó.

2.2. Nefndin mælir með því að *jarðvarmi* sé notað í stað *jarðhiti* í frumvarpinu, þar sem það nafn mun nú vera viðurkennt af fræðimönnum í greininni. Varmi táknar ákveðið orkuform, en hiti er ástand efnis, sem vissum tilfellum getur verið mælikvarði á varmaorku. Benda má á, að orðið *jarðhiti* í þessari merkingu er ekki notað í Íslensku alfræðibókinni (1988). Varmi streymir frá heitum stað til kaldari (varmastraumur), og verður sá flutningur með tvennu móti: varmaleiðingu og varmaburði. Varmaleiðing á sér stað bæði í föstu efni (jarðlögum) og fljótandi (vatni), en varmaburður gerist þannig, að grunnvatn streymir í gegnum sprungur niður í dýpri og heitari jarðlög, hitnar þar og stígur síðan upp aftur (sjá hér að neðan). Hagnýttur jarðvarmi í heiminum í dag er að mestu leyti bundinn í heitu vatni eða gufu, sem unnin eru úr jarðlögum.

2.3. *Grunnvatn*. Skilgreining frumvarpsins á grunnvatni stenst varla gæðastimpil fræðimanna. Hér er skilgreining eftir Sveinbjörn Björnsson, fyrrv. háskólarektor, sem birtist í grein eftir hann í *Náttúrufræðingnum*, 50. ár, s. 271-272, 1980:

Í flestu bergi eru holrými og glufur fyllt með vatni skammt undir yfirborði jarðar. Þaðan er samfellt vatn niður á nokkurra kílómetra dýpi, þar til berglagabungi og hár hiti verða til þess, að öll holrými lokast og bergið verður vatnspétt. Þetta vatn köllum við grunnvatn og yfirborð þess grunnvatnsborð.

Það er staðreynd, að alls staðar í heiminum fer hiti jarðlaga hækkandi með vaxandi dýpi. Á meginlöndunum utan eldvirkra svæða er þessi hitahækkun yfirleitt um 10-50 C/km, en á Íslandi er hún víðast um 100 C/km og enn hærri á háhitasvæðum. Grunnvatnið er við sama hita og jarðlögin, sem það er í, og því er hiti þess breytilegur og víða allmiklu hærri en meðallofthiti á staðnum.

## **II. kafli. Eignarréttur að auðlindum**

Í samræmi við inngang að þessari umsögn eru ekki gerðar athugasemdir við II. kafla frumvarpsins.

## **III. kafli. Rannsóknir og leit**

Skv. III kafla frumvarpsins er ráðherra heimilt að gefa út rannsóknaleyfi til rannsókna á bæði eignarlöndum og þjóðlendum, og skiptir þá ekki máli hvort landeigandi hefur hafið rannsókn eða heimilað hana. Sá sem fær rannsóknarleyfi hjá ráðherra fær einkaleyfi á rannsókn viðkomandi lands. Landeigandi, sem skv. frumvarpinu þarf ekki rannsóknarleyfi, hefur ekki einkaleyfi á rannsókn á landi sínu. Þetta þýðir að landeigandi hefur ekki sama rétt og rannsóknarleyfishafi til rannsóknar á eigin landi, nema að landeigandi sækir um rannsóknarleyfi vegna eigin lands.

#### **IV. kafli. Nýting auðlinda**

Í greininni segir: "landeigandi hefur ekki forgang að nýtingarleyfi vegna auðlindar í eignarlandi sínu, nema að hann hafi áður fengið útgefið rannsóknarleyfi". Hér er því komið að sama atriði og áður. Landeigandi þarf í raun að fá rannsóknarleyfi til þess að rannsaka og nýta auðlind á landi sínu, enda þótt skv. 4 grein þurfi hann þess ekki.

#### **V. kafli. Jarðefni**

Í þessum kafla kemur fram að þrátt fyrir öll undangengin ákvæði um rannsóknarleyfi og nýtingarleyfi má á eignarlandi rannsaka og hagnýta öll föst jarðefni. Þetta ákvæði virðist stangast á við t.d. lög um umhverfismat. Skv. þeim lögum þarf umhverfismat fyrir námur ofan við ákveðin stærðarmörk. Án umhverfismats er ekki gefið út framkvæmdaleyfi fyrir þessar námur.

#### **VI. kafli. Jarðhiti**

Hér kemur fram að landeiganda er heimilt að nýta allt að 5 MW í eignarlandi sínu miðað við vermi sem tekið er úr jörðu á hverri sekúndu. Skýrgreining á MW er í raun orka á sekúndu þannig að óþarft er að tíunda að miðað sé við vermi á hverri sekúndu.

Í þessu frumvarpi er ekki tekið á því atriði varðandi jarðhitanytingu sem valdið hefur deilum og málaferlum á undanförunum árum, þ.e. landeigandi veldur með niðurdrætti vatnsborðs straumi jarðvatns af nágrannalandi og yfir á sitt land.

Telja má að frumvarp sem þetta ætti að setja meginreglu til viðmiðunar í þessum tilvikum.

#### **VII. kafli. Grunnvatn**

Skv. skýrgreiningu er grunnvatn vatn, sem er neðanjarðar. Nýting linda fellur því ekki undir ákvæði frumvarpsins. Slíkt getur varla talist eðlilegt.

Í 14. grein er ákvæði um að setja landeiganda skilyrði "ef ætla má að boranir geti spillt nýtingu sem fram fer á svæðinu eða möguleikum til nýtingar síðar".

Skv. þessu á sá sem borar fyrst rétt fram yfir hinn sem borar síðar. Skilgreina verður hvað átt er við með "svæðinu". Hér er komið að sama atriði og vikið var að í sambandi við VI. kafla um jarðhita varðandi niðurdrátt vatnsborðs.

#### **VIII kafli. Skilyrði við veitingu leyfa, efni þeirra og afturköllun**

Í 16. grein er krafist ýtarlegra upplýsinga um fyrirhugaðar framkvæmdir t.d. rannsóknir, skv. nánari ákvörðun ráðherra. Nú er það svo að rannsóknir eru þess eðlis, að ekki er vitað um niðurstöður fyrirfram þess vegna er erfitt að skilgreina

rannsóknir ýtarlega fyrirfram. Þá vakna spurningar varðandi það hvenær sé farið út fyrir ramma leyfis.

Í 17. Grein segir: Við veitingu leyfa skal þess gætt að ..... nýtingin sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni. Hver á að dæma slíkt? Vísað er til umfjöllunar um hlutverk Orkustofnunar.

Í 18 grein er talið upp hvað eigi að tilgreina í rannsóknar- og eða nýtingarleyfi. Við þetta mætti gera allmargar athugasemdir en eftirfarandi eru látnar nægja.

Farið er fram á að samþykktir félaga skuli viðurkenndar af ráðherra. Hvaða samþykktir er um að ræða og hvernig á að fá viðurkenningu ráðherra? Þetta ákvæði þarnast nánari skýringa eða falli út.

Farið er fram á að Orkustofnun samþykki frumdrætti að fyrirhuguðum mannvirkjum. Þetta hlýtur að stangast á við byggingar- og skipulagslög.

Hægt er að fara fram á við leyfisveitingu að leyfishafi afli váttryggingar vegna skaðabóta. Ekki er tekið fram hvers konar váttryggingar er krafist, eða gegn hvaða skaða eigi að tryggja.

Í greininni kemur fram að leyfishafa er ætlað að greiða kostnað af eftirliti og vegna undirbúnings og útgáfu leyfa. Sá sem sækir um leyfi hefur enga möguleika til þess að hafa áhrif á umfang þeirrar vinnu sem leyfisveitandi ákveður að þurfi vegna leyfisveitingarinnar. Hér gætu verið um að ræða t.d. vettvangskannanir opinberra starfsmanna og margt fleira.

## **IX kafli. Vernd og eftirlit með vinnslusvæðum, upplýsingagjöf, meðferð upplýsinga**

Í grein 22 kemur fram að rannsóknar- eða nýtingarleyfishafi skal eigi sjaldnar en árlega senda Orkustofnun skýrslu þar sem fram koma upplýsingar um niðurstöður leitar og rannsókna og upplýsingar um eðli og magn auðlinda o.s.frv.

Í grein 23 kemur fram að loknum gildistíma rannsóknar- og nýtingarleyfa getur Orkustofnun látið umræddar upplýsingar í té eða nýtt þær í þágu frekari leyfisveitingar.

Hér er verið að skylda leyfishafa til þess að afhenda upplýsingar sem ætla má að hafi verið aflað með ærnum tilkostnaði og séu forsendur fyrir markaðssókn og -stöðu leyfishafa. Telja verður ákvæði 22. og 23. greina með öllu óeðlileg. Í raun er verið að taka eignarnámi fjárfestingu leyfishafa í rannsóknum og þessir aðilar geta búist við því að samkeppnisaðilum séu afhentar þessar upplýsingar. Það er að minnsta kosti ekkert í frumvarpinu sem stöðvar slíka notkun upplýsinga.

Þessi ákvæði hljóta að draga verulega úr áhuga á rannsóknum á auðlindum í jörðu. T.d. hefur undanfarin ár verið stunduð gulleit hér á landi. Þessar rannsóknir hafa verið fjármagnaðar a.m.k. að hluta af erlendum aðilum. Það er ákaflega ólíklegt að slíkir aðilar fengjust til þess að fjármagna rannsókir hérlendis ef frumvarp þetta verður að lögum með ákvæðum 22 og 23 greinar.

Greinar 24. og 25. eru að mestu endurtekningar á því sem þegar er komið fram með þeirri sjáfsögðu undantekningu að hér er þess krafist að dómkvaddir menn skeri úr um ágreining, en ekki Orkustofnun.

#### **X. kafli. Eignarnáms- og bótaákvæði**

Þessi kafli hefur ekki verið yfirfarinn í samræmi við markmið umsagnar sem sett var fram í inngangi.

#### **Um hlutverk Orkustofnunar skv. frumvarpinu**

Orkustofnun hefur margþætt hlutverk í framkvæmd laga um eignarhald og auðlindir í jörðu.

Við veitingu rannsóknarleyfis skal senda Orkustofnun upplýsingar um fyrirhugaðar boranir, gerð námuganga eða öðrum verklegum framkvæmdum. Orkustofnun setur skilyrði sem nauðsynleg eru varðandi öryggi eða af tæknilegum ástæðum osfrv. Nú má spyrja hvort Orkustofnun eigi að taka við hlutverki Vinnueftirlits ríkisins hvað varðar öryggi, eða sjá um tæknilegar úttektir á jarðgöngum.

Í 18 grein laganna er tekið fram að Orkustofnun samþykki frumdrætti að fyrirhuguðum mannvirkjum. Þarna er verið að fela Orkustofnun eftirlit með mannvirkjum væntanlega skv. byggingar- og skipulagslögum.

Greinilegt er að Orkustofnun er falið að annast allt eftirlit með framkvæmd laganna og verður stofnunin dómsvald án áfrýjunarréttar varðandi leyfisveitingar.

Engar tímakröfur eru settar á Orkustofnun varðandi afgreiðslu mála.

Orkustofnun hefur sjálf verið einn helsti rannsóknaraðili hérlendis varðandi auðlindir í jörðu. Skv. þessum lögum verður Orkustofnun að gefa umsagnir um rannsóknir þar sem Orkustofnun er sjálf verktaki í rannsóknum. Við þetta skapast óeðlileg hagsmunatengsl. Þá er einnig líklegt að þeir aðilar sem kunna að leita eftir rannsóknum á auðlindum í jörðu þyki einfaldast að leita til Orkustofnunar með skipulagningu á rannsóknum, slíkt ætti jú að tryggja að rannsóknarleyfi yrði veitt. Hér gildir einu þó Orkustofnun verði skipt upp í stjórnslusvið og rannsóknasvið með sjálfstæðan fjárhag.

### **Niðurstaða.**

Með frumvarpinu eru kominn fram íþyngjandi ákvæði fyrir fyrirtæki sem kynnu að hafa áhuga á að nýta auðlindi í jörðu. Fyrirtæki sem sækja um rannsóknar- eða nýtingarleyfi verða að greiða kostnað vegna rannsókna Orkustofnunar og ráðuneytis á þeim gögnum sem lögð eru fram með umsókn með leyfinu án þess að geta nokkru ráðið um umfang þessara athugana hinna opinberu aðila. Frumvarpið kveður því á um aukna skattheimtu vegna leyfisveitinga.

Á undanförunum árum hefur það verið stefna stjórnvalda að draga úr opinberum afskiptum af atvinnulífi. Talið er að frumvarpið vinni gegn þessum markmiðum og auki skrifræði og opinbera forsjá. Þá er talið að ákvæði frumvarpsins geti dregið úr áhuga á því að rannsaka auðlindir í jörðu.

Við teljum nauðsynlegt í þessu sambandi að leggja sérstaka áherslu á tvö atriði:

1. Orkustofnun fær víðtækt hlutverk skv. frumvarpinu og getur í raun stjórnað öllum rannsóknum á auðlindum í jörðu á landinu með skilyrðum í rannsóknar- og nýtingarleyfum.
2. Meðferð rannsóknaniðurstaða og upplýsingaskylda er með þeim hætti í frumvarpinu að telja verður slíkt með öllu óeðlilegt.