



ORKUSTOFNUN

Alþingi
Erindi nr. þ 125/1113
komudagur 21.3.2000

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

Alþingi,
Umhverfisnefnd Alþingis
Þórshamri
v/Templarasund
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 20. mars 2000
Tilvísun: 2000030007
Bréfalykill: 50.17

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum.

Vísað er til bréfs umhverfisnefndar Alþingis, dags. 28. febrúar s.l., þar sem er óskað umsagnar Orkustofnunar um frumvarp um mat á umhverfisáhrifum, (lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999-2000).

Orkustofnun hefur sjálf litla reynslu af mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og hefur því ekki uppi skoðun á þeim greinum sem fjalla um matsferlið sjálft. Beinar athugasemdir í umsögninni hér á eftir eru því fáar. Bent er á að svo virðist vera sem ákvæði til bráðabirgða séu í mótsögn við ákvæði í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Þá er enn fremur vakin athygli á að gera þyrfti greinamun á rannsóknaborunum á háhitasvæði, vinnsluborunum og virkjun háhita. Að öðru leyti er umsögnin hugleiðingar um lögin, tilgang þeirra og framkvæmd ekki síst í ljósi þess að ýmsir vilja gera óraunhæfar kröfur til laga af þessum toga.

Orkustofnun hefur átt þess kost að fylgjast með endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum undanfarin ár, en leitað hefur verið til stofnunarinnar um ýmislegt er varðar tæknilega útfærslu einstakra greina, einkum varðandi viðauka. Í þessu frumvarpi telur Orkustofnun að margt hafi verið fært til betri vegar miðað við gildandi lög (63/1993). Hér að neðan eru nokkur atriði sem stofnunin gerir athugasemdir við, og einnig er þar fjallað um sjónarmið stofnunarinnar varðandi ýmis álitamál sem komið hafa upp í tengslum við framkvæmd gildandi laga, og munu að óbreyttu einnig setja mark á umræður um þetta frumvarp.

1. gr. Markmið

Orðalag greinarinnar er að mati Orkustofnunar betra en í gildandi lögum. Það er hnitmiðað og skýrir tilgang laganna. Þess er ennfremur gætt að vera ekki að skjóta inn í þessi lög ákvæðum annarra laga. Í einni útgáfu frumvarpsins hófst 1. gr. þannig: *Markmið laga þessara er að koma í veg fyrir að umhverfinu verði spillt* Svona ákvæði eru óþörf því að í lögum um náttúruvernd (44/1999) segir nefnilega um markmið (1. gr.): *Tilgangur þessara laga er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis, þannig að hvorki spillist líf eða land, né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft, og áfram lögin eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt.*

Hvað framkvæmdum líður er tilgangurinn með lögunum fyrst og fremst að tryggja að framkvæmdaaðili hafi kannað gaumgæfilega hvaða áhrif framkvæmd kann að hafa á þá hagsmuni sem t.d. lög um náttúruvernd eða minjavernd eiga gæta. Þau eiga ekki að fjalla um eða skera úr um hvað telst umtalsverð áhrif.

3. gr. Skilgreiningar

Í lögunum koma fyrir ýmis hugtök sem reynt er að skilgreina, og eru þessi hugtök misskýr eins og gengur. Það þarf ekki endilega að vera neitt í orðalagi skýringanna skv. þessum lögum sem gerir hugtökin misskýr, heldur miklu fremur óljósar tilvísanir og skortur á viðmiðum.

Mikilvægast er hugtakið *umtalsverð umhverfisáhrif*, sem segja má að ráði mestu um niðurstöður þess ferlis sem lögin kveða á um, þ.e. úrskurð Skipulagsstofnunar. Í skilgreiningu er talað um *óafturkræf neikvæð umhverfisáhrif* og *spjöll* á umhverfinu. Þessi hugtök verða rædd síðar í tengslum við 11. – 13. gr.

11. – 13. gr. Úrskurðir og málskot

Í 2. mgr. c. liðar 11. gr. er nefndur sá möguleiki á úrskurði Skipulagsstofnunar að lagst verði gegn framkvæmd vegna *umtalsverðra umhverfisáhrifa*. Af því leiðir vitanlega að umtalsvert er eitt af lykilhugtökum þessara laga og verður því rætt litillega hér að neðan.

Í síðustu mgr. 11. gr. er rætt um *minni háttar breytingar á úrskurði* ef til koma breyttar forsendur vegna nýrra upplýsinga sem telja má að hafi eigi verið fyrirsjáanlegar þegar úrskurður var birtur. Ennfremur breytingar sem taldar eru til bóta og í samræmi við tilgang laganna. Hvað er *minniháttar*? Ef slík hugtök eiga ekki að verða tilefni til deilna og kærumála, þarf að setja skýr og gegnsæ viðmið í reglugerð um hvað við er átt með *minniháttar* í þessu sambandi.

Orkustofnun telur ákvæði um endurupptöku úrskurðar sjálfsagt og eðlilegt í því tilfelli að framkvæmdaraðili hafi ekki nýtt hann til framkvæmda.

Málskot og úrskurðir – samráð og kærur

Orkustofnun hefur orðið þess áskynja að framkvæmdaaðilar, ekki síst á orkusviði, hafa haft áhyggjur af að margir úrskurðir hafi verið kærðir, annaðhvort af framkvæmdaaðila eða öðrum aðila, sem hefur talið sig eiga hagsmuna að gæta, beinna sem óbeinna. Menn vilja að vonum losna út úr þessu fari. Er meira samráð lausnin? Eða er vandinn annar? Í þessu frumvarpi eru meiri möguleikar á samráði en í gildandi lögum. Í raun virðist það vera nokkuð á valdi framkvæmdaaðila að stýra þessu. Upphafskerfi matsins skv. 8. gr. ætti að gefa framkvæmdaaðila talsverða möguleika á því að bera efnistökin sín undir umsagnaraðila áður en Skipulagsstofnun segir álit sitt á matsáætlun framkvæmdaaðila. Samkvæmt 8. gr er framkvæmdaaðili hvattur til að hefja þennan feril *eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er*. Meginreglan hlýtur að vera sú að því fyrr sem þetta ferli getur hafist, því meiri möguleika hefur framkvæmdaaðili til að leita athugasemda og ólíkra sjónarmiða og fjalla um þau í sinni skýrslu, og þar með minnka líkur á því að úrskurðir verði kærðir. Samráð tekur ekki af réttinn til að kæra. Margar af kærunum eru vegna þess að einstaklingar og samtök þeirra geta ekki fellt sig við að framkvæmd sé leyfð. Þeir eru einfaldlega á móti og reyna allar löglegar aðferðir til að stöðva þær. Í flestum tilvikum er þarna um að ræða náttúruverndarsjónarmið. Má vera að með samráði við opinberar stjórnsýslustofnanir finnist lausnir sem þær telja samrýmast þeim hagsmunum sem þær eru settar til að fjalla um að lögum, en það bindur í sjálfu sér enga aðra.

Heimildir um náttúruvernd er að finna í Náttúruminjaskrá, sem Náttúruverndarráð hefur gefið út reglulega, síðast 7. útgáfa 1996. Þar er að finna lista og kort með því sem hefur verið flokkað í mismunandi verndarflokka. Skránni er skipt í friðlýst svæði og aðrar skráðar náttúruminjar. Um þann hluta sem fellur í flokk skráðra náttúruminja og er langstærsti hluti skrárinnar (325 svæði) segir: *Náttúruminjar eru svæði eða staðir sem ekki hafa verið friðlýst enn, en hafa eitthvað til að bera sem þjóðinni er mikils virði að eiga og vart eða ekki verður bætt, sé því raskað. Slíkri skrá er m.a. ætlað að marka stefnu í friðlýsingarmálum, og undirbúa jarðveginn fyrir viðræður við rétthafa um þau efni....* (Náttúruminjaskrá 6. útgáfa 1991). Þær stofnanir sem hafa þennan málaflokk með höndum hafa ekki haft neina burði til að kanna þessi svæði að neinu marki og því er oft mjög óljóst með hvaða rökum ýmis þeirra eru á þessari skrá. Forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands gerði þennan skort á rökum að umtalsefni í ræðu á Náttúruverndarþingi fyrr í vetur. Hin fræðilega náttúruvernd hefur setið á hakanum, en það ætti að geta staðið til bóta eftir að Náttúrufræðistofnun var falið hlutverk á því sviði (lög nr. 60/1992 með síðari breytingum).

Eitt af þeim verkefnum sem um hefur samist í tengslum við Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls

og jarðvarma er að Náttúrufræðistofnun vinni að þróun aðferða við mat á náttúruverndargildi. Í því felst m.a. að reyna að setja gegnsæ viðmið um það hvaða eiginleika svæði þurfi að hafa til að teljast verndarvert. Yfirleitt er það svo að það sem er talið sérstætt miðað við landið í heild hefur mun meira gildi en það sem er sérstætt fyrir tiltekið afmarkað svæði. Það liggur því í augum uppi að góð yfirlitsþekking á náttúru landsins skiptir sköpum um haldbær rök fyrir mati á náttúruverndargildi. Á meðan grundvöllur rökrænnar náttúruverndar er í molum er endalaust tilefni til deilna um það hvort tiltekin framkvæmd brýtur í bága við náttúruverndarhagsmuni.

Þessi vandkvæði verður að hafa í huga þegar fjallað er um hvað gæti talist vera *umtalsverð* umhverfisáhrif. Það er hvorki rétt eða sanngjarnt að leggja það á Skipulagsstofnun að úrskurða um atriði sem eru umdeild vegna skorts á viðmiðum og þar með rökum t.d. fyrir náttúruverndargildi. Það verður að ætlast til þess að Náttúruvernd ríkisins, Náttúruverndarráð og Náttúrufræðistofnun Íslands rökstyðji niðurstöðu sína um mat á náttúruverndargildi þess svæðis eða fyrirbæris sem til umræðu er, þannig að fyrir liggja t.d. hvort framkvæmd hafi óafturkræf neikvæð umhverfisáhrif eða valdi spjöllum á umhverfinu. Það verður að leggja á það áherslu að lög um mat á umhverfisáhrifum fjalla um ákveðið ferli sem sett er í gang til að tryggja, að við undirbúning framkvæmda og áður en þær eru heimilaðar, hafi verið gætt að hinum margþættu áhrifum sem slík framkvæmd getur haft á umhverfið í víðum skilningi. Löggin geta ekki að mati Orkustofnunar bætt úr hugsanlegum annmörkum á öðrum lögum, sem fjalla um þá þætti sem koma til mats, eða framkvæmd þeirra.

Ákvæði til bráðabirgða

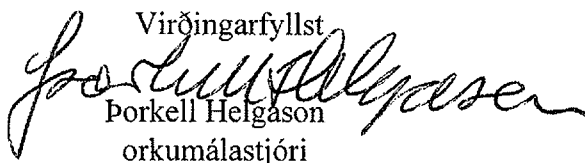
Samkvæmt 36. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu (57/1998) halda leyfi sem veitt hafa verið fyrir gildistöku --- laganna, gildi sínu. Þar er talað um veitt leyfi, en þess ekki krafist að framkvæmdir séu hafnar. Efnistaka landeiganda á eignarlandi er (8. og 9. gr.) og hefur verið heimil án sérstaks leyfis. Svo virðist sem í ákvæðum til bráðabirgða skv. frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum felist þrenging fyrir leyfis- og vinnsluhafa frá ákvæðum laga nr. 57/1998. Er hugsanlegt að ríkinu gæti verið sköpuð skaðabótaskylda ef umræddum ákvæðum til bráðabirgða yrði beitt á jarðefnanám?

Viðaukar

Orkustofnun hefur veitt umhverfisráðuneytinu ráð varðandi nokkur atriði í viðaukunum á meðan frumvarpið var í vinnslu. Eftir að hafa farið yfir viðaukana sýnist stofnuninni að nauðsynlegt sé að taka þar á rannsóknarborunum á háhitasvæðum. Hvorki í fyrsta eða öðrum viðauka er minnst á hvernig fara skal með rannsóknarholur á háhitasvæði, sem enn hefur ekki verið nýtt. Nauðsynlegt er að geta gengið út frá því að fyrstu boranir á tilteknu vinnslusvæði séu óháðar notkun, þ.e.a.s. óháðar framkvæmd við orku- eða iðjuver, því að engin leið er að vita fyrirfram með vissu hvort boranirnar muni leiða til vinnslu eða ekki. Orkufyrirtæki eða aðrir sem hafa öðlast rannsóknarleyfi skv. lögum um nýtingu auðlinda í jörðu (57/1998) geti sótt um að fram fari mat á umhverfisáhrifum borunar óháð hugsanlegri nýtingu. Orkustofnun leggur til að þetta verði leyst þannig að í 2. viðauka í lið 2 c, sem fjallar um djúpborun verði eftirfarandi bætt í (eðlilegast sem i. og breytist þeir sem á eftir koma í samræmi):

i. borun 2-4 rannsóknarhola á nýjum vinnslusvæðum innan háhitasvæða.

Að teknu tilliti til þess sem hér segir um umrætt frumvarp mælir Orkustofnun með samþykkt þess.

Virðingarfyllst

Þorkell Helgason
orkumálastjóri