



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 fyrirliggjandi 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 fyrirliggjandi 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 sæki 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 rannsóknar.

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 rannsóknum, 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 rannsóknum 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 krafðið 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 leitarannsóknar- 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:

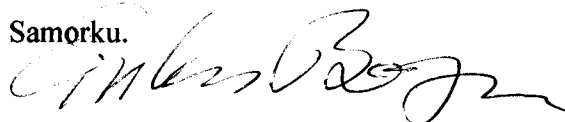
1. Að allt leyfisveitingaferlið verði einfaldað og leyfum fækkað svo sem kostur er. Heildarsýn ráði við gerð frumvarpsins þ.e.a.s. lög um mat á umhverfisáhrifum, byggingar- og skipulagslög og náttúruverndarlög verði rýnd og frumvarpið sniðið að þessum lögum svo sem skynsamlegt er.
2. Að tímafrestir og 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*