

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 afleið afleið 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