

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 liggja 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