

Alþingi
Erindi nr. P 131/940
komudagur 2.3.2005

Greinargerð um skörun frumvarps til laga um jarðrænar auðlindir við önnur lög

AFRIT (Upphaflega sent úr GoPro)

**Iðnaðarnefndar Alþingis
c/o Ágúst Geir Ágústsson**

Á fundi Náttúrufræðistofnunar Íslands með iðnaðarnefnd Alþingis 22. febrúar sl. óskaði nefndin eftir greiningu á því hvernig frumvarp til laga um jarðrænar auðlindir skaraðist við önnur lög um verndun og nýtingu íslenskrar náttúru. Náttúrufræðistofnun féllst á að hafa frumkvæði að því að vinna slíka samantekt í samstarfi við Umhverfisstofnun. Samantektin fylgir hér með. Tekið skal fram að ekki er um tæmandi greiningu að ræða.

Kveðja

Snorri

Snorri Baldursson
Aðstoðarforstjóri
Náttúrufræðistofnun Íslands

Drög að greiningu á skörun frumvarps til laga um rannsóknir og nýtingu jarðrænna auðlinda við önnur lög um skráningu, vernd og nýtingu náttúrunnar.

Náttúruverndarlög, nr. 44/1999

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 6 Hlutverk Umhverfisstofnunar er:...
- b) eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, að svo miklu leyti sem slíkt eftiriit er ekki falið öðrum með sérstökum lögum....
- l) veiting leyfa samkvæmt lögum þessum.
- 17 Bannað er að aka vélknúnum ökutækjum utan vega. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum, svo og á snjó utan vega ...svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin. - undanþágur má veitavegna starfa við landbúnað, landmælingar, línu- og vegalagnir og rannsóknir.
- 34 Meiri háttar framkvæmdir (samhljóða ákvæði og er í 27. gr. sk&b.laga)
- 37 Leita ber umsagnar UST og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi skv. sk&b.iögum áður en raskað er jarðmyndunum eða vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar (s.s. eldvörp, gígar, hraun, stöðuvötn, mýrar, flóar, fossar, hverir, sjávarfitjar og leirur) og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er.
- 38 Leyfi UST þarf til framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum. Leita skal umsagnar og tilkynna UST um framkvæmdir þar sem hættu er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjaskrá.
- 40 Umhverfisráðherra getur, að fenginni tilögu UST og Náttúrufræðistofnunar Íslands og umsögn iðnaðarráðuneytis, mælt fyrir í reglugerð um vernd steinda, m.a. um að leyfi UST þurfi til töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum
- 45 Efnistaka í jörðu, í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og af eða úr hafsbotni eru háð ákvæðum náttúruverndarlaga

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænauðiindir

Eins og kemur víðar fram í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er hlutverk UST að hafa eftirlit með framkvæmdum. Hins vegar er víkjandi ákvæði í náttúruverndarlögum (einkum 6. gr. b.) sem getur leitt af sér óvissu um eftirlit á virkjana- og efnistökusvæðum sem, skv. frumvarpi virðist vera falið Orkustofnun.

Nauðsynlegt er að í leitar, rannsóknar og nýtingargreinum frumv. verði ákvæði sem tengja þær við þetta ákvæði náttúruverndarlaga. Einnig þarf að athuga tengingar við rannsóknir og nýtingu "án leyfis", sbr. V. kafla frumvarpsins

Vegna ákvæða V. kafla frumvarpsins er einkar mikilvægt að skýrt sé að við slíkar framkvæmdir verði að forðast að raska jarðmyndunum eða vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar. Einnig er eðlilegt að tilvísun verði til þessa ákvæðis náttúruverndarlaga í r&n.leyfum.

Slík reglugerð er ekki til staðar, en þar sem heimild er fyrir hendi verður að gera ráð fyrir þessu ákv. í frumvarpi.

Hér er bein skörun við efni frumvarpstexta og vandséð hvernig ákvæði frumvarpsins geta unnið með náttúruverndarlögum nema með krosstilvísun (sbr. 47. náttúruverndarlaga)

- 47 Öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sbr. 27. gr. sk&b.laga....Enn fremur gilda um efnistöku á landi og af eða úr hafsbotni ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Þrátt fyrir framangreind ákvæði er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta verndar skv. 37. gr. nv. laga.
- 48 Umhverfisstofnun skal hafa eftirlit með efnistöku á landi, sbr. og b-lið 6. gr. og 2. og 3. mgr. 7. gr. (nv.laga).
- 60 Í friðlýsingarákvæðum er m.a. kveðið á um takmarkanir á framkvæmdum, umferð og umferðarrétt
- 63 Friðlýstum náttúruminum má enginn granda, spilla né breyta.
- Hér er í lagatexta gert fullljóst hvaða lög og ákvæði gilda um efnistöku. Tilgangurinn er að tryggja rétta og ábyrga nýtingu. Ákvæði frumvarpsins eru ekki í samræmi við þetta ákvæði og skortir tilvísun á móti í frumvarpið. Má í raun segja að taka mætti 47. gr. náttúruverndarlaga og setja beint inn í frumvarpstexta.
- Vegna víkjandi ákvæðis í b-lið 6. gr. er hætta á mistúlkun á því að Orkustofnun skuli hafa eftirlit með efnistökusvæðum en það er hlutverk sem Umhverfisstofnun hefur verið falið. Orkustofnun hefur ekki sérþekkingu á þessu sviði, þ.e. að tryggja að efnistöku sé þannig háttað að ekki skaðist land eða umhverfi að óþörfu.
- Í friðlýsingarákvæðum eru beinar tilvísanir um t.d. bann við akstri utan vega og um að allar framkvæmdir (nema sérstaklega tilgreindar) séu óheimilar nema með leyfi Umhverfisstofnunar eða umhverfisráðherra. Á þessum svæðum verður því að fá leyfi Umhverfisstofnunar áður en veitt er leyfi til rannsókna eða nýtingar og, eftir eðli máls, hugsanlega einnig áður en hafin er leit að auðlindum innan svæðis.
- Hætt er við því að þetta ákvæði verði orðin tóm ef ekki er tilvísun til náttúruverndarlaga í frumvarpstexta

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 2 lögin gilda um hvers konar starfsemi og framkvæmdir á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum, að svo miklu leyti sem önnur lög taka ekki til þeirra.
- 5 Allur atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun skal haga gilt starfsleyfi. Í fylgiskjali eru hér m.a. talin upp vatnsafls- og jarðhitavirkjanir, efnisvinnsla, boranir o.fl.

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Hér myndast skörun við frumvarpið og hætta á að óvissa ríki um mengunarvarnir, þ.m.t. ákvæði um starfsleyfi. Þessvegna er betra að telja upp viðkomandi lög í 2. gr. frumvarpsins eins og gert er í núgildandi lögum. Ef víkjandi ákvæði 2. gr. er látið gilda má skilja ákvæði frumvarpsins þannig að tilgreind starfsemi þurfi ekki starfsleyfi þar sem um þau gildi önnur lög. Hér er óvissa sem þarf að bæta úr.

Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 5 Matsskyldar framkvæmdir, sbr. 1. viðauka laganna.
- 6 Tilkynningarskyldar framkvæmdir, sbr. 2. viðauka laganna
- 7 Hugsanlega matsskyldar framkvæmdir, með hliðsjón af 3. viðauka laganna.

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 9 Landið allt er skipulagsskyldt. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir ...skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir.
- 27 Meiri háttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við. Óheimilt er að hefja ...framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi skv. IV. kafla fyrir en að fengnu framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarstjórnar
- 43 Óheimilt er að grafa grunn, reisa hús, rífa hús, breyta því, burðarkerfi þess, formi, svipmóti eða notkun þess eða gera önnur þau mannvirki sem falla undir IV. kafla laganna nema að fengnu leyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Framkvæmdir skulu vera í samræmi við staðfest aðalskipulag.

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Vissar framkvæmdir sem falla undir rannsóknir skv. frumvarpi eru matsskyldar. T.d. rannsóknaboranir á nýjum svæðum, hugsanlega vegagerð.

Allnokkrar framkvæmdir sem eru tilgreindar sem smærri framkvæmdir sem ekki þarf að sækja um rannsóknar- eða nýtingarleyfi skv. V. kafla frumvarpsins eru tilkynningaskyldar, og geta einnig raskað jarðmyndunum og vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. nv.laga. á vissum svæðum getur komið upp sú stað að leita þurfi álits umhverfisráðherra á matsskyldu. Tenging þar á milli er því nauðsynleg

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Áður en veitt er rannsóknar- eða nýtingarleyfi þarf að kanna hvort viðkomandi framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir, eða að skilyrða r&n leyfi þar að lútandi. Alla vega þarf að taka tillit til laganna.

Gæta þarf að veitingu framkvæmdaleyfa áður en hafnar eru framkvæmdir tengdar nýtingu jarðrænna auðlinda þar sem þær eru þess eðlis sem um er rætt í 27. gr. sk.&b.laga. Það á einnig við um framkvæmdir sem undanþegnar eru byggingarleyfi (sbr. 36. gr. sk&b.laga) s.s. virkjanir, veitulagnir o.fl. Það á yfirleitt einnig við um "minniháttar" framkvæmdir, sbr. V. kafla frumvarpisins.

Skv. 36. gr. sk&b.laga eru vegir og brýr, jarðgöng, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, svo og hafnir og virkjanir, enda eru þær framkvæmdar á vegum opinberra aðila eða unnar skv. sérlögum. Byggingarleyfi þarf þó fyrir varanlegum húsbyggingum, fjarskiptamöstrum, tengivirkjum og móttökudiskum. Af þessu leiðir og að byggingar- eða framkvæmdaleyfi þarf fyrir margvíslegar framkvæmdir vegna rannsókna og nýtingar annarra en hér eru tilgreindar sérstaklega.

Lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992

gr. Texti og efnisatriði viðkomandi greinar (ekki alltaf bein endurritun)

- 4 Náttúrufræðistofnun Íslands stundar undirstöðurannsóknir í dýrafræði, grasafæði og jarðfræði landsins og annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands..... Aðalverkefni Náttúrufræðistofnunar eru:...c. að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta m.a. Um jarðfræði... ..i. að skrá berg- og jarðgrunn landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir magni, aðgengi, gæðum og verndargildi...

- 6 Náttúrufræðistofnun skal eiga aðgang að vísindalegum upplýsingum sem opinberar stofnanir geta í té látið og varða starfssvið hennar.....

- 15 Náttúrufræðingum og aðstoðarmönnum þeirra, sem stunda almennar náttúrufræðisannsóknir eða söfnun náttúrugripa og annarra heimilda um náttúruna á vegum hins opinbera, skal frjálst för um lönd manna.....Nú leiðir rannsókn í ljós verðmæti sem áður voru ókunn og ber þá rannsakanda að tilkynna það rétthafa þess lands þar sem verðmætin eru.

Athugasemdir vegna texta frumvarps um jarðrænar auðlindir

Jarðfræðirannsóknir Náttúrufræðistofnunar beinast bæði að berggrunni og jarðgrunni landsins. Jarðgrunnur er annað nafn yfir laus jarðlög, svo sem set, áreyrar, jökulruðninga og foksand, sem hvíla ofan á berggrunninum. Efnisnámur geta ýmist tilheyrt jarðgrunni eða berggrunni eftir eðli og aðstæðum (malarnámur versus gjallnámur). Jarðefni af öllu tagi eru skv. frumvarðinu "jarðrænar auðlindir". Náttúrufræðistofnun ber að skrá og kortleggja jarð- og berggrunn og efnisnámur landsins. Frumvarpið, einkum 30. gr. (um gagnarunn), skarast við hlutverk Náttúrufræðistofnunar. Skýra þarf verkaskiptingu Náttúrufræðistofnunar og Orkustofnunar að þessu leyti til að forðast tvíverknað, aukakostnað og togstreytu opinberra aðila og taka af allan vafa um hver hafi það hlutverk að skrá, kortleggja og varðveita upplýsingar um þessa þætti náttúru landsins.

Þegar lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands var breytt árið 1992 var það vilji löggjafans að stofnunin héldi utan um upplýsingar um náttúru Íslands. Þetta ákvæði tengist því einnig 30. gr. frumvarpsins.

Náttúrufræðistofnun lítur svo á að hún hafi allar heimildir til almennra jarðfræðirannsókna, sem í frumvarpinu eru skilgreindar sem "leit að auðlind", án leyfis landeigenda þótt vissulega sé ævinlega leitað eftir slíku leyfi. Skv. 5. gr. frumvarpsins þarf samþykki fasteignareiganda til leitar (almennra jarðfræðirannsókna), en þó getur Orkustofnun heimilað leit í óþökk eiganda og haft frumkvæði að leit hvar sem er á landinu. Hvernig ber að skýra þess grein í ljósi 15. gr. laga nr. 60/1992 -þarf Náttúrufræðistofnun leyfi Orkustofnunar til yfirlitskannanna vegna kortlagningar á lausum jarðlögum? Hér þarf ákvæði um að þessi heimild Orkustofnunar skerði ekki lögboðnar heimildir annarra opinberra.