

Alþingi
Erindi nr. E 139/2186
komudagur 2.5.2011



Orkugarður • Grensásvegur 9 • 108 Reykjavík
Sími: 569 6000 • os@os.is • www.os.is

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 2. maí 2011
Tilvísun: 2011040005/50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum nr. 15/1923, með síðari breytingum, og lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum, 720. mál

Orkustofnun hefur borist erindi iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar Orkustofnunar um frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum nr. 15/1923, með síðari breytingum, og lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum, 720. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér framangreint frumvarp og vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum varðandi efni þess.

Í athugasemdum við umrætt frumvarp segir m.a. að með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á þeim ákvæðum vatnalaga og laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu er snúa að heimildum opinberra aðila til að veita tímabundinn afnotarétt að vatnsafls- og jarðhitaréttindum. Þá segir einnig að með frumvarpinu er lagt til að ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu verði heimilt að veita tímabundinn afnotarétt að vatnsréttindum til allt að 40 ára frá því að orkuvinnsla hefst og jarðhitaréttindum til allt að 30 ára, í stað 65 ára í senn eins og núgildandi vatnalög og auðlindalög gera ráð fyrir, sbr. a. liður 1. gr. og a. liður 2. gr. frumvarpsins.

Orkustofnun gerir ekki sérstakar athugasemdir hvað varðar þau tímamörk þau sem lögð eru til í frumvarpinu. Hins vegar vill stofnunin koma á framfæri ábendingum varðandi það ósamræmi sem til staðar er varðandi tímabundna heimild til nýtingar gagnvart ákvæðum raforkulaga, nr. 65/2003, varðandi virkjunarleyfi. Orkustofnun bendir á að í 2. mgr. 10. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu segir að um heimild til nýtingar á jarðhita til raforkuvinnslu fer samkvæmt ákvæðum orkulaga, nú raforkulaga. Í 2. mgr. 49. gr. vatnalaga er að finna sambærilegt ákvæði þar sem segir að um leyfi til að virkja fallvatn fer samkvæmt raforkulögum. Með framangreindum ákvæðum var komið á þeirri skipan mála varðandi leyfisveitingar að virkjunarleyfi samkvæmt ákvæðum raforkulaga taka nú til nýtingar á umræddum auðlindum og því er slík nýting ekki undirorpin leyfisveitingu samkvæmt ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eða ákvæðum vatnalaga. Rétt er að vekja athygli á að nýtingarleyfi samkvæmt ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu er veitt til tiltekins tíma, sbr. 2. tölul. 18. gr. laganna. Hins vegar er virkjunarleyfi samkvæmt ákvæðum raforkulaga ekki tímabundið með sama hætti háð enda skortir lagaheimild til að takmarka gildistíma virkjunarleyfa til tiltekins tíma. Hins vegar er samkvæmt 2. mgr. 6. gr. raforkulaga heimilt í virkjunarleyfi að kveða á um að leyfi skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum leyfisins breyst verulega.

Samkvæmt framangreindu þarf umsækjandi virkjunarleyfis því ekki að vera handhafi tímabundins nýtingarleyfis vegna viðkomandi auðlindar samkvæmt lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Eftir sem áður þarf að sækja um sérstakt nýtingarleyfi samkvæmt ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum jörðu vegna nýtingar á jarðvarma fyrir hitaveitur.

Ljóst er af framanrituðu að í einstaka tilvikum kann handhafi virkjunarleyfis að vera háður því að ganga til tímabundinna afnotasamninga við opinbera aðila vegna nýtingar á umræddum auðlindum. Er ekki loku skotið fyrir að sú staða kunni að koma upp að nýtingarsamningur er ekki endurnýjaður og aðila þar af leiðandi óheimilt að nýta viðkomandi auðlind þrátt fyrir að vera handhafi ótímabundins virkjunarleyfis. Í slíkum tilvikum kunna að koma upp einstaka álitamál, m.a. hvort forsendur virkjunarleyfis séu brostnar í skilningi 2. mgr. 6. gr. raforkulaga eða hvort ákvæði 3. mgr. 4. gr. raforkulaga eigi við þar sem segir að áður en handhafi virkjunarleyfis hefur framkvæmdir á eignarlandi á grundvelli leyfis þarf að hafa náðst samkomulag við landeigendur og eigendur orkulinda um endurgjald eða ákvörðun um eignarnám að liggja fyrir. Þar segir einnig að hafi hvorki náðst samkomulag um endurgjaldið né eignarnáms verið óskað innan 90 daga frá útgáfu leyfis fellur leyfið niður.

Mikilvægt er í umfjöllum um umrætt lagafrumvarp að tekið sé á framangreindum álitamálum þannig að unnt verði að bregðast við þeim síðar meir komi til þess að afnotasamningar við virkjunarleyfishafa verði ekki framlengdir.

Í c. lið 1. gr. og c. lið 2. gr. frumvarpsins segir m.a. að í samningi um tímabundinn afnotarétt að réttindum skal m.a. kveðið á um skyldur afnotahafa, skilyrði nýtingarleyfis, umgengni við náttúru, ábyrga nýtingu, hvernig skuli farið með mannvirki við lok samningstíma og hvernig frágangi auðlindar skuli háttað við lok samningstíma.

Orkustofnun bendir á að við útgáfu nýtingarleyfa eða virkjunarleyfa skal gætt að framangreindum skilyrðum sem eru þá hluti af umræddum leyfum. Með því að kveða á um að í afnotasamningum skuli einnig kveðið á um sömu skilyrði kann að skapast sú hættu að komið sé á tvöfaldri stjórnýslu hvað varðar umrædd skilyrði. Er því ekki loku fyrir það skotið að skilyrði nýtingarleyfa eða virkjunarleyfa verði ekki samhljóða skilyrðum í afnotasamningum. Að sama skapi kann við setningu skilyrða í afnotasamningum tekin ákvörðun um einstaka þætti sem þegar hefur verið tekin afstaða til við útgáfu framangreindra leyfa af viðkomandi stjórnvaldi, þ.e. Orkustofnun sem er stjórnýslustofnun á sviði orku- og auðlindamála. Kann því að vera til staðar skörun við hina skipulagslegu aðgreiningarreglu stjórnvalda en samkvæmt þeirri reglu er stjórnvaldi óheimilt að leggja sjónarmið til grundvallar ákvörðunum sínum til að ná fram markmiði sem öðru stjórnvaldi ber að vinna lögum samkvæmt.

Orkustofnun telur því heppilegt að við gerð afnotasamninga sé tekið tillit til þeirra skilyrða sem sett hafa verið í tilteknum virkjunarleyfum eða nýtingarleyfum, t.d. þannig að í afnotasamningi sé vísað til þeirra skilyrða sem sett hafa verið í umræddum leyfum.

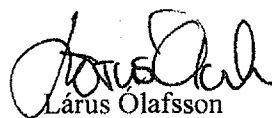
Orkustofnun vill benda á að mikilvægt er í umfjöllum um frumvarp þetta, sem og almennri umfjöllum um nýtingarleyfi, að greint sé á milli nýtingarleyfa samkvæmt ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum og jörðu og virkjunarleyfa samkvæmt ákvæðum raforkulaga en þau síðarnefndu taka einnig til nýtingar á auðlindum. Í umræddu frumvarpi má þannig ráða að hugtakið „nýtingarleyfi“ sé látið ná til bæði fyrrgreindra nýtingarleyfa sem og virkjunarleyfa þrátt fyrir að eðli þeirra og inntak sé ekki með öllu sambærilegt. Gera þarf því skýran greinarmun þarna á milli og gæta þess að notkun á hugtakinu „nýtingarleyfi“ sé ekki beitt í þeim tilvikum þar sem slíkt á ekki við. Þá má einnig ráða af umfjöllum í greinagerð með umræddu frumvarpi að nýtingarleyfi sé einnig látið taka til þeirra afnotasamninga sem um ræðir þrátt fyrir að slíkir samningar geti ekki talist ígildi nýtingarleyfis samkvæmt ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Í a. lið 1. gr. og a. lið 2. gr. er lagt til að tímamörk afnotasamninga miðist við tiltekin tíma frá því

að auðlindanýting hefst. Í athugasemdum við framangreind ákvæði segir eingöngu að tímamarkið sem um ræðir skuli miðast við upphaf auðlindanýtingar (vinnslu). Orkustofnun telur mikilvægt að umrætt upphaf nýtingar (vinnslu) verði skilgreint nánar, t.d. hvort tekið verði tillit til þess að vinnsla verði aukin í þrepum, hvort um stöðuga vinnslu sé að ræða eða lotubundna svo dæmi séu tekin. Orkustofnun telur mikilvægt að upphaf vinnslu verði nánar skilgreint með ákveðnum hætti, hvort sem það er gert í umræddu frumvarpi eða öðrum hætti.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki frekari athugasemdir að svo stöddu.

Virðingarfyllst,
f. h. orkumálastjóra


Lára Ólafsson
yfirlögfræðingur