

Iðnaðarnefnd Alþingis
Sigrún Brynja Einarsdóttir
nefndarritari
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 02. mars 2007
2007020037/42-1-1
JGO,SB/jgo

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, 542. mál

Vísað er til bréfs iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 21. febrúar 2007 þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, 542. mál.

Fyrst kurteisleg ábending til nefndarsviðs Alþingis: Þegar um er að ræða afar viðamiklar breytingar á gildandi lögum og nauman tíma er æskilegt að umsagnaraðili fái breytingarnar skrifaðar inn í lög. Slíkt vinnuplagg myndi auðvelda umsagnaraðilum að átta sig á efnisatriðum frumvarpsins og flýta afgreiðslu þeirra.

Hliðstætt frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum var lagt fram á 131. löggjafarþingi. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar um það frumvarp (dags. 31. janúar 2005) komu fram margháttaðar efasemdir um að löggjafinn væri á réttri leið varðandi eignarhald, nýtingu, verndun og eftirlit með jarðrænum auðlindum. Megin athugasemdir stofnunarinnar beindust að eftirfarandi atriðum:

- Að vatn ætti ekki heima í frumvarpinu sem jarðræn auðlind þar sem það væri undirstaða alls lífs og væri auk þess á stöðugri hringrás en stöðvaðist ekki á tilteknum eignarlöndum.
- Að umhverfissjónarmið væru fyrir borð borin í frumvarpinu, en öll áhersla lögð á jarðrænar auðlindir sem nytja- og verslunarvöru; þetta endurspegladist í stjórnsýslu á þann hátt að Orkustofnun væru færð of mikil völd á kostnað Umhverfisstofnunar.
- Að frumvarpið væri á skjön við núverandi verkaskiptingu stofnana umhverfis- og iðnaðarráðuneytis, t.d. varðandi varðveislu náttúrufræðisupplýsinga í gagnagrunnum þar sem Náttúrufræðistofnun hefur veigamikið hlutverk skv. lögum.
- Að upplýsingaskylda Orkustofnunar skv. frumvarpinu væri óljós.
- Að hveraörverur ættu ekki heima í þessum lögum og væru auk þess rangt skilgreindar.

Náttúrufræðistofnun gerði jafnframt á fundi með iðnaðarnefnd athugasemdir við ýmsar skilgreiningar í 3. gr. þess. Stofnunin taldi “það mikla annmarka á frumvarpinu að rétt væri að afturkalla það og vinna upp á nýtt með umhverfis- og almannaréttarsjónarmið að leiðarljósi”. Þetta frumvarp hlaut ekki afgreiðslu Alþingis.

Það frumvarp sem nú er til umfjöllunar felur í sér mun minni breytingar á gildandi lögum. Vatn er ekki lengur jarðefni (jarðræn auðlind) og hlutverk Orkustofnunar hefur ekki verið aukið verulega frá gildandi lögum. Náttúrufræðistofnun telur þetta frumvarp miklu ásættanlegra en hið fyrra.

Meginbreytingar á núverandi frumvarpi miðað við hið fyrra og á gildandi lögum felast í fjórum ákvæðum til bráðabirgða. Í ákvæðum I og II er gert er ráð fyrir stofnun tveggja starfshópa, annars vegar á vegum iðnaðarráðherra sem móti nýtingaráætlun til framtíðar og hins vegar á vegum umhverfisráðherra sem móti verndaráætlun til framtíðar. Gert er ráð fyrir að hóparnir skili niðurstöðum fyrir árið 2010. Í bráðabirgðaákvæði IV er gert ráð fyrir að starfshópur á vegum forsætisráðherra vinni frumvarp um verndar- og nýtingaráætlun sem byggir á tillögum starfshópa iðnaðar- og umhverfisráðuneyta og ljúki því verki haustið 2010. Bráðabirgðaákvæði III gerir ráð fyrir að þar til þessar nýtingar- og verndaráætlanir hafa tekið gildi skuli einungis vera heimilt að veita nýtingarleyfi á grundvelli gildandi rannsóknaleyfa og að gefa út ný rannsóknaleyfi fyrir kostum sem falla í umhverfisflokk a í 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og kostum b, sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við vegna umhverfisverðmæta.

Náttúrufræðistofnun er fylgjandi því að ofangreindar áætlanir verði unnar og lögfestar eins og frumvarpið gerir ráð fyrir og telur réttlæt看legt að gefa megi út nýtingarleyfi á grundvelli gildandi rannsóknaleyfa að uppfylltum skilyrðum. Stofnunin er hinsvegar andvíg því að lögfesta alhliða heimild um ný rannsókn- og nýtingarleyfi fyrir umhverfisflokka a og b úr 1. áfanga rammaáætlunar. Hafa ber í huga að flokkun virkjanakosta í rammaáætlun byggir á röðun en ekki algildu (absólút) mati á umhverfisverðmætum. Aðferðafræðin sem beitt var við flokkunina leiðir af sér að þegar einn virkjunarkostur er nýttur getur matið á hinum og röðun þeirra breyst. Þannig hækkar t.d. umhverfisvísitala Jökulsár á Fjöllum óhjákvæmilega við það eitt að Jökulsá á Dal er virkjuð við Kárahnúka. Sömuleiðis breytist umhverfisvísitala háhitasvæða í hvert sinn sem nýtt háhitasvæði er virkjað. Það er því brýnt að endurskoða röðunina í 1. áfanga rammaáætlunar áður en ákvörðun er tekin um útgáfu nýrra rannsókn- og nýtingarleyfa næstu árin. Rammaáætlunin er í raun sívirkt (“dínamískt”) tæki, sem nota má til að meta virkjunarkosti á hverjum tíma og raða þeim, en það krefst þess að endurskoðun fari fram í hvert sinn sem nýr virkjunarkostur er nýttur. Þetta mikilvæga atriði virðist hafa farið fram hjá mörgum, sem telja að áætlunin feli í sér eitthvert endanlegt mat á verndargildi hinna ýmsu virkjunarkosta og óbreytanlega innbyrðis röðun þeirra.

Náttúrufræðistofnun vill einnig vekja athygli á að í umhverfisflokki a í fyrsta áfanga rammaáætlunar eru 15 virkjunarkostir og þar af eru 12 á háhitasvæðum. Verkefnisstjórnin lagði áherslu á í niðurstöðum sínum, að matið á virkjunarkostum á háhitasvæðum væri byggt á ótraustum grunni og að það ætti að vera forgangsmál í 2. áfanga að auka rannsóknir á náttúrufari háhitasvæða og áhrifum vinnslu á lífríki þeirra (sjá kafla 2.2.3 og 6.3 í skýrslu verkefnisstjórnar, nóvember 2003). Háhitasvæði landsins eru aðeins rúmlega tuttugu talsins og nú þegar hafa mörg þeirra verið virkjuð. Engin heildstæð sýn er enn fengin á þessi svæði sem geri kleift að raða þeim eftir verndargildi og ákveða hver þeirra skuli varðveita óspjölluð. Nú er unnið að því að fá þessa heildarsýn og er áætlað að hún liggi fyrir í lok árs 2009. Vinna við mat á verndargildi þeirra út frá jarðfræðilegum forsendum lá því miður niðri á síðasta ári vegna fjárskorts og ágreinings, en fer væntanlega af stað aftur á þessu ári. Náttúrufræðistofnun telur mjög brýnt að varlega sé farið í

frekari veitingu rannsókna- og nýtingarleyfa á háhitasvæðum áður en heildstæð sýn er fengin á verndargildi þeirra.

Náttúrufræðistofnunin bendir á að fyrri gagnrýni stofnunarinnar varðandi skilgreiningu á hugtakinu “hveraörvera” (34. gr. gildandi laga) er enn í gildi. Samkvæmt skilgreiningunni í lögnum teljast t.d. fjölfrumu sveppir og þörungar til hveraörvera, sem er með öllu óeðlilegt. Stofnunin telur jafnframt að hveraörverur eigi ekki frekar en aðrar lífverur að flokkast með jarðefnum í skilningi frumvarpsins. Náttúrufræðistofnun minnir í þessu samhengi á fyrri samþykktir um að setja sérstök lög um rannsóknir og nýtingu lífrænna auðlinda á landi í samræmi við Ríósamninginn um líffræðilega fjölbreytni, en það er orðið tímabært.

Að lokum bendir stofnunin á að samkvæmt umsögn fjármálaráðuneytisins um kostnað sem fylgi samþykkt frumvarpsins er ekki gert ráð fyrir neinum kostnaði vegna þeirra náttúrufræðisrannsókna sem fram þurfa að fara á næstu árum eigi markmið frumvarpsins um verndaráætlun að ná fram að ganga. Í athugasemdum um bráðabirgðaákvæði I og II í frumvarpinu er þó vakin sérstök athygli á nauðsyn þess “*að stjórnvöld leggi aukið fé til nauðsynlegra grunnrannsókna og gerðar yfirstandandi rammaáætlunar þannig að hægt verði að ljúka þeim rannsóknum og mati árið 2009*”. Að öðrum kosti verði markmið frumvarpsins ekki raunhæf. Í athugasemdunum er einnig sagt að við gerð áætlunarinnar verði “*sérstaklega (verði) horft til gildandi náttúruverndaráætlunar á hverjum tíma og grunnrannsókna Náttúrufræðistofnunar sem áætlað er að ljúki á næstu árum*”. Vegna fjárskorts hefur öll frekari vinna Náttúrufræðistofnunar við náttúruverndaráætlun legið niðri frá árinu 2003 og engin undirbúningsvinna farið fram fyrir næsta áfanga hennar sem leggja skal fyrir Alþingi árið 2008. Þá hefur árlegum beiðnum stofnunarinnar um fjármagn til umræddra grunnrannsókna hlotið lítinn hljómgrunn og fjármagn til þeirra verið í algjöru lágmarki. Þessum rannsóknum mun því ekki ljúka á næstu árum nema til komi aukið fjármagn. Umsögn fjármálaráðuneytisins er því ekki trúverðug að mati Náttúrufræðistofnunar, en samt er athyglisvert að fjármálaráðuneytið telur nauðsynlegt að Orkustofnun fái aukið fé vegna sinnar aðkomu að málinu.

Athugasemdir Náttúrufræðistofnunar við einstakar greinar frumvarpsins eru eftirfarandi:

Um 2. gr.

Hugtakið “*Búsparfir*” er ekki skilgreint í gildandi lögum og er þó þar að finna. Með því að skilgreina það nú jafn þröngt og lagt er til, þ.e. binda það við kvikfjárrækt verður notkun þess í nýjum lögum illskiljanleg, en í 10. og 14. gr. þeirra segir þá : “*til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylræktar, iðnaðar og iðju og orkunýtingar...*”. Ef búsparfir ná eingöngu til kvikfjárræktar þá hljóta “*heimilisparfir*” að ná til ylræktar og iðnaðar, sem teljast þá til venjulegs heimilishalds sbr. skilgreiningu! Varla er það hugsun höfunda frumvarpsins eða hvað?

Náttúrufræðistofnun leggur til að skilgreiningin á hugtakinu “*hveraörvera*” verði felld út úr frumvarpinu, en frumvarpið verði óbreytt hvað varðar örverur á jarðhitasvæðum þar til ný lög um rannsóknir og nýtingu á lífrænum auðlindum hafa verið sett, en slík lög eru meira en tímabær að mati stofnunarinnar. Ofangreind skilgreining er auk þess of víð og gæti einnig átt við fjölfrumu sveppi og þörungna.

Í skilgreiningu á hugtakinu “jarðefni” ætti að mati stofnunarinnar að fella brott þriðja síðasta orðið: “kunna”. Tillagan þarfnast vart skýringar.

Skilgreiningin á hugtakinu “vatnsfall” er afar skrítin og þarfnast lagfæringar að mati Náttúrufræðistofnunar. Það getur varla verið þörf á að taka fram að vatn sem rennur undan þyngdaraflinu fari “niður á við”. Náttúrufræðistofnun hefur áður vakið athygli á þessu einkennilega orðalagi, en af einhverjum ástæðum vilja höfundar frumvarpsins halda í þennan texta.

Um 3. gr.

Í 4. gr. (lið i) laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands segir að stofnunin skuli “*skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi...*” Taka þarf fram með einhverjum hætti að rannsóknir stofnunarinnar vegna þessa verkefnis séu ekki háðar leyfi Orkustofnunar. T.d. með því að bæta eftirfarandi texta við 1. másl. 4. gr. nýrra laga: “*sbr. þó lög nr. 60/1999*”.

Um 8. gr.

Sjá athugasemd hér að framan um skilgreiningu á hugtakinu “*búsþarfir*”.

Um 14. gr.

Náttúrufræðistofnun leggur til að í 2. mgr., 17 gr. a. í nýjum lögum verði einnig notað orðalag úr 17. gr. gildandi laga og orðist svo: “*Við veitingu nýtingarleyfaskal þess sérstaklega gætt að nýting auðlinda í jörðu sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, til ákvæða laga um náttúruvernd og laga um meginreglur umhverfisréttar...*” Náttúrufræðistofnun telur að hafa beri í huga að lög um meginreglur umhverfisréttar hafa ekki verið lögfest enn og óvíst eðli málsins samkvæmt hvernig þau munu hljóða eftir afgreiðslu Alþingis.

Um 15 gr.

Náttúrufræðistofnun leggur til að 7. liður 18. gr. nýrra laga orðist svo: “Öryggis- og.....ákvæða laga um náttúruvernd og laga um meginreglur umhverfisréttar.”, sbr. athugasemd við 14. gr. frumvarpsins.

Um ákvæði til bráðabirgða

Náttúrufræðistofnun leggur áherslu á nauðsyn þess að endurskoða flokkun virkjanakosta eftir umhverfisvísitölu í 1. áfanga rammaáætlunar í ljósi þeirra ákvarðana um virkjanir sem teknar hafa verið síðan 2003. Slík endurskoðun þyrfti að fara fram áður en heimildir til veitingu nýrra rannsókn- og nýtingarleyfa er veitt skv. ákvæðum bráðabirgðaákvæðis III. Um rökstuðning fyrir þessari afstöðu stofnunarinnar er vísað til fyrri hluta þessarar umsagnar.

Loks vill Náttúrufræðistofnun ítreka og taka undir það sem sagt er í athugasemdum frumvarpsins um bráðabirgðaákvæði I og II: Eigi tillögurnar um gerð verndar- og nýtingaráætlana að vera raunhæfar þurfa stjórnvöld að auka fjármagn til nauðsynlegra grunnrannsókna.

Virðingarfyllst

Jón Gunnar Ottósson
forstjóri