

Iðnaðarnefnd Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson
Nefndarritari
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. janúar 2005
2004120009/42-8
SB/ph

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Vísað er til bréfs iðnaðarnefndar Alþingis dags. 13. desember 2004 þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, 374. mál.

Frumvarpið fjallar um jarðrænar auðlindir eða „hvers konar jarðefni, frumefni, lífræn og ólífræn efnasambönd, vatn og orkulindir sem vinna má á landi og úr jörðu“ (3. gr.), án þess að fléttað sé inn í það ákvæðum um umhverfis- og náttúruvernd eða almannarétt. Verði frumvarpið að lögum óbreytt er hætt við að hagnaðarsjónarmið efna- og orkuvinnslufyrirtækja verði ráðandi við nýtingu náttúruauðlinda landsins á kostnað umhverfisverndar og félagslegs réttlætis sem eru hinar tvær megin stoðir sjálfbærrar þróunar. Jafnframt fengi stjórnábyrgð orkumála, Orkustofnun, óeðlilega mikil völd á kostnað stjórnábyrgð umhverfismála, Umhverfisstofnunar. Frumvarpið er að þessu leyti afturför frá fyrri auðlindalögum (57/1998) og í andstöðu við nútíma umhverfshugsun og stefnu ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun. Frumvarpið vekur enn fremur upp spurningar um verkaskiptingu og samstarf umhverfis- og iðnaðarráðuneytis og stofnana þeirra. Við gerð þess virðist ekki hafa verið tekið nægilegt tillit til lögboðinna hlutverka þeirra stofnana umhverfisráðuneytisins sem málið varðar, sbr. t.d. lög náttúruverndarlög nr. 44/1999 og 4. gr. laga nr 60/1992. Brýnt er að marka skýra stefnu varðandi hlutverk og verkaskiptingu stofnana umhverfis- og iðnaðarráðuneytis áður en frumvarpið er lögfest.

Megin efnisbreyting frá gildandi auðlindalögum er að vatn (í hvaða formi sem er) er í frumvarpinu skilgreint sem jarðræn auðlind og falin iðnaðarráðuneyti og Orkustofnun til umsýjunar. Þótt vatn geti vissulega verið orkugjafi og þar með verslunarvara þá er það fyrst og fremst lífsnauðsynlegt efni öllum mönnum og öllum lífverum. Forgangsröðunin varðandi vernd og nýtingu vatns er því maður, lífríki, orka, en ekki orka, maður, lífríki eins og frumvarpið leggur upp með og Náttúrufræðistofnun Íslands leggst eindregið gegn. Hugsunin um vatn sem sameiginlega náttúruarfleifið er ráðandi í nágrannalöndum okkar og endurspegluð í Vatnatilskipun ESB (2000/60/EC) sem segir efnislega að vatn sé ekki söluvara heldur sameiginlegur arfur mannkyns, sbr.: „Whereas: (1) Water is not a commercial product like any other but, rather, a

heritage which must be protected, defended and treated as such". Grunnvatn hefur verið umkomulaust í stjórnkerfinu fram að þessu og því þarft að setja lög um verndun þess og vöktun. Hinsvegar verður að teljast afar óeðlilegt að fela atvinnuáráðuneyti sem hefur hagsmunum vegna sértækra nota umsjón með þessari lífsnauðsynlegu auðlind.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur það mikla vankanta á frumvarpinu að rétt sé að afturkalla það og vinna upp á nýtt með umhverfis- og almannaréttarsjónarmið að leiðarljósi. Í meðfylgjandi greinargerð eru helstu vankantarnir tíundaðir. Jón Gunnar Ottósson, forstjóri, og undirritaður óskar eftir því að koma fyrir iðnaðarnefnd og gera munnlega grein fyrir athugasemdum stofnunarinnar.

Virðingarfyllst

Snorri Baldursson
aðstoðarforstjóri

Greinargerð Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum

Ákvæði sem beinlínis nefna umhverfis- eða náttúruverndarsjónarmið hafa verið þurrkuð út úr frumvarpinu miðað við núgildandi lög (57/1998):

Skv. gildandi lögum er skylt að gæta þess við veitingu nýtingarleyfa „að nýting auðlinda í jörðu sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, nýting auðlindanna sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni“ (17.gr.). Í frumvarpinu segir hinsvegar: „Við veitingu nýtingarleyfis skal einkum horft til þess að nýting endurnýjanlegra orkulinda sé sjálfbær og varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda. Jafnframt sé tekið tillit til nýtingar sem þegar er hafin eða sótt hefur verið um í næsta nágrenni“. (14. gr). Einnig hefur verið bætt við markmiðsákvæði sem segir „Markmið laga þessara er skynsamleg stjórn og hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá samfélagslegu sjónarmiði, að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda“ (1. gr.). Í greinargerð segir að hugtakið „samfélagsleg“ feli í sér umhverfissjónarmið. Náttúrufræðistofnun telur það alls ekki augljóst vegna samhengisins „hagkvæm nýting náttúruauðlinda frá“ og mælir með að markmiðsákvæðinu verði breytt á eftirfarandi hátt „Markmið laga þessara er skynsamleg stjórn og sjálfbær nýting náttúruauðlinda sem tekur tillit til allra þriggja þátta sjálfbærrar þróunar, þ.e. umhverfisverndar, félagslegarar velferðar og efnahagslegs ábata, að teknu tilliti til eignarréttar fasteignareigenda“ .

Ákvæði um gildissvið hefur verið breytt. Í gildandi lögum stendur (2. gr.): „Lög þessi taka til auðlinda í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga.... Um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða“. Í frumvarpinu stendur

hinsvegar: „Lög þessi taka til allra jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu og innan netlaga sjávar, að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um. Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera“. Þar sem hér er um að ræða sérlög ganga þau framár en eldri, almenn lög. Náttúrufræðistofnun telur því nauðsynlegt að halda inni tilvísun í náttúruverndarlög, lög um mat á umhverfisáhrifum o.fl. Stofnunin leggur því til eftirfarandi breytingu: „Lög þessi taka til ~~allra~~ jarðrænna auðlinda á landi og í jörðu og innan netlaga sjávar. ~~— að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki hér um.~~ Um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, lög um mat á umhverfisáhrifum, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða. Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera“.

Bæta þarf inn ákvæðum um að leit (III. kafli) og rannsóknir (IV. kafli) valdi ekki óþarfa raski á landi, lífríki eða náttúruminum.

Brottnám umhverfis- og náttúruverndarákvæða úr sérlögum sem snerta umhverfi og náttúru með svo afgerandi hætti sem umrætt frumvarp er í andstöðu við ákvæði alþjóðlegra umhverfisverndarsamninga (svo sem Ríó-samningsins um líffræðilega fjölbreytni) og stefnu Evróðubjóða í smíði umhverfislöggjafar sem þvert á móti hefur beinst kerfisbundið að því að setja umhverfisákvæði inn í sérlög um hinar ýmsu atvinnugreinar þjóðfélagsins.

Eignarrétti yfir jarðrænum auðlindum er gert hátt undir höfði í nýju frumvarpi eins og í gildandi lögum. Nær hefði verið, að mati Náttúrufræðistofnunar, og meira í anda Evrópulöggjafar að styrkja almannarétt gagnvart auðlindum landsins en tryggja eigendum eignarlanda nýtingarrétt (sbr t.d. ofangreint ákvæði í vatnatilskipun ESB og ákvæði 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar). Að minnsta kosti er nauðsynlegt að skilja á milli eignarréttarákvæða yfir vatni (í öllum formum) annars vegar og fastra jarðefna hinsvegar. Vatn er lífsnauðsyn mannfólki og öllum öðrum lífverum og getur auk þess nýst sem orkugjafi. Vatn er aldrei kyrrt á einum stað (á einu eignarlandi) heldur á stöðugri hringrás um heiminn. Af þessu leiðir m.a. að skoða þarf frumvarp til vatnalaga í samhengi við þetta frumvarp.

Hvergi er í frumvarpinu eða greinargerð með því minnst á Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, en fyrsti áfangi þeirrar miklu vinnu var unninn á árunum 1999 til 2003 undir sameiginlegri leiðsögn iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis og með það að markmiði að „leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúrufar, náttúru- og menningarminjar svo og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði. Með þessu móti sé lagður grundvöllur að forgangsroðun virkjunarkosta með tilliti til þarfar þjóðfélagsins hvað varðar atvinnustarfsemi, varðveislu náttúrugæða, styrkingu landsbyggðar og hagsmuna allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Ríkið lagði hundruð milljóna króna í vinnu við 1. áfanga Rammaáætlunar og nú hefur 2. áfanga verið hrundið af stað. Í vinnu við Rammaáætlun hefur mikill lærdómur verið dreginn um samþættingu nýtingar- og umhverfisverndarsjónarmiða. Það sætir furðu að höfundar þessa frumvarps virðast ekki hafa tekið mið af þeirri vinnu.

Ef frumvarpið verður að lögum fær Orkustofnun afar umfangsmikið stjórnsýsluhlutverk og mikil völd yfir eftirsóttum gæðum. Orkustofnun verður nánast einráð um rannsóknir, stjórnsýsla, fyrirkomulag nýtingar og eftirlit með nýtingu náttúruauðlinda, annarra en nytjastofna sjávar, gróðurs og dýra á landi. Frumvarpið tryggir ekki nægilega vel að umhverfissjónarmiða verði gætt við stjórnsýsluna. Orkustofnun var upphaflega sett á stofn til að rannsaka orkulindir landsins með það fyrir augum að afla raforku og jarðhitaorku til iðnaðar- og heimilisnota.

Eftir tilkomu Umhverfisstofnunar, í janúar 2003, er mun eðlilegra að jarðrænar auðlindir lúti stjórnsýslulegri umsjón hennar enda falla jarðrænar auðlindir að stórum hluta undir umhverfissráðuneytið, sbr. ákvæði IV. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um nám jarðefna. Einnig má benda á hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi rannsóknir og skráningu á berg- og jarðgrunni landsins, sbr. 4 gr laga nr 60 /1992. Markmið auðlindastjórnunar eins og þau eru talin upp í greinarg. á bls. 14, e.t.v, að því fyrsta undanskildu, falla undir umhverfismál frekar en iðnaðarmál. Ef frumvarpið verður að lögum stefnir í að tvær „umhverfisstofnanir“ starfi í þessu landi, önnur rekin fyrir orku- og iðnaðargeirann með nýtingarsjónarmið í fyrirrúmi, hin fyrir hollustu- og náttúruverndargeirann með umhverfissjónarmið að leiðarljósi. Til að tryggja eðlilegt vægi umhverfissjónarmiða telur Náttúrufræðistofnun Íslands mun eðlilegra að Umhverfisstofnun fari með leyfisveitingahlutverkið og að Orkustofnun verði umsagnaraðili - það er ekki nóg að Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun komi með umsagnir um rannsókn- og nýtingarleyfi til Orkustofnunar (sbr. 10. og 14. gr.) því óvíst er hvaða þekkingu Orkustofnun hefur til að meta slíkar umsagnir.

Að lágmarki, leggur Náttúrufræðistofnun til að vatn verði undanskilið við skilgreiningu jarðrænna auðlinda og stjórnsýsla með því verði falin Umhverfisstofnun (sjá fyrr), en rannsóknir og vöktun á grunnvatni falið Náttúrufræðistofnun.

Skv 30. gr. skal „Orkustofnun varðveita gögn um jarðrænar auðlindir í gagnagrunni. Þar verða gögn sem hún hefur aflað eða látið afla með leitum, rannsóknum og eftirliti, auk skilaskyldra gagna frá leyfishöfun“. Þetta ákvæði skarast við ákvæði í lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, 4. gr. sem felur Náttúrufræðistofnun það hlutverk að „skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi“. Í samræmi við lög er Náttúrufræðistofnun ætlað að byggja upp gagnagrunna um laus jarðefni, m.a. um möguleg námasvæði. Gagnagrunnar um námur í vinnslu eru í uppbyggingu hjá Umhverfisstofnun og Vegagerð ríkisins. Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til að 30. gr. verði felld á brott.

Nokkur dæmi eru um að frumvarpið og greinargerðin með því séu misvísandi. Þetta á meðal annars við um aðgengi að upplýsingum Orkustofnunar. Í 31. gr, seinni setningu 2. mgr. segir að Orkustofnun sé **heimilt** að láta í té upplýsingar sem trúnaðarskylda er fallin af. Í greinargerð (bls. 15) er „gert ráð fyrir að gögn í gagnagrunni Orkustofnunar verði gerð öllum opin og aðgengileg, en sum gögn

geta þó verið bundin trúnaði um takmarkaðan tíma“. Hver er vilji löggjafans þarna? Náttúrufræðistofnun leggur til afgerandi orðalag í 31. gr., 2. mgr.: „Nú er trúnaðarskylda skv. 1. mgr. fallin niður og er Orkustofnun þá heimilt að nýta umræddar upplýsingar í þágu frekari leyfisveitingar og skylt að veita þær til þriðja aðila sem eftir þeim leitar.“ Önnur dæmi um slíkan mismun milli frumvarps og greinargerðar eru t.d. varðandi umhverfissjónarmið sem eru nefnd á nokkrum stöðum í greinargerð en hvergi í frumvarpinu (sjá fyrr).

Hveraörverur eru inni í frumvarpinu (brb.ákv. III) á sama hátt og í gildandi lögum. Þetta er í andstöðu við ákvæði 2. mgr. sem segir „Lögin taka ekki til gróðurs og annarra lífvera.“ Ekki er um það deilt að hveraörverur eru lífverur. Í öðru lagi hefur verið bætt inn í frumvarpið skilgreiningu á hugtakinu hveraörvera í 3. mgr. sbr. „*Hveraörvera: Örverufræðileg eining á jarðhitasvæði, mynduð af frumum eður ei, sem fær er um eftirmyndun eða yfirfærslu erfðaefnis.*“ Þarna er örvera skilgreind nokkuð vítt og gætu því fjölfrumu sveppir og þörungar fallið undir hana. Skv brb. ákvæði III skal iðnaðarráðherra ennfremur skipa nefnd sem hafi það hlutverk að „afmarka skilin milli annars vegar hagnýtingar hveraörvera skv. 1. mgr. og hins vegar reglna sem stuðla að varðveislu og sjálfbærri nýtingu efnisþátta líffræðilegrar fjölbreytni íslenskrar náttúru“. Þetta er óljóst ákvæði og að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands fullkomlega óeðlilegt að iðnaðarráðuneytið leiði slíka nefnd. Náttúrufræðistofnun leggur því til að brb. ákvæði III verði fellt út úr frumvarpinu sem og skilgreining á hugtakinu hveraörvera í 3. gr., en sérstakt frumvarp samið um vernd og nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni og þar á meðal örvera.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur að draga eigi frumvarpið til baka og að vinna það betur í samvinnu umhverfisráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Gangi það ekki eftir óskar Náttúrufræðistofnun Íslands eftir því að fá að koma með athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

