

Framtíðarsýn um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls

*Skýrsla nefndar iðnaðarráðherra sem skipuð var samkvæmt
bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998.*

Október 2006

ISBN 9979-871-57-1

Efnisyfirlit

1. Inngangur	5
1.1. Verkefni nefndarinnar.....	5
1.2. Störf nefndarinnar og efnisöflun.....	5
1.2.1. Val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi.....	6
1.2.2. Stefnumótun um auðlindanýtingu.....	6
1.3. Tilhögun skýrslu.....	7
2. Lagaumhverfi	9
2.1. Um eignarhald náttúruauðlinda.....	9
2.1.1. Forráðasvæði íslenska ríkisins, afmörkun þess og heimilda ríkisins.....	9
2.1.2. Hugtökin eign, eignarréttindi, eignarheimildir og nánari afmörkun fasteignarhugtaksins.....	9
2.1.3. Deilt um eignarrétt að landi – nokkrir grundvallardómar – eignarland og þjóðlendur.....	10
2.1.4. Nánar um efnislegu heimildina til nýtingar auðlinda í eignarlöndum.....	13
2.1.5. Nánar um efnislegu heimildina til nýtingar auðlinda í þjóðlendum.....	14
2.1.6. Um auðlindanýtingu í almenningi stöðuvatna.....	15
2.1.7. Réttarstaðan á svæðum þar sem ekki hefur verið leyst úr eignarhaldi.....	16
2.2. Gildandi löggjöf um auðlindanýtingu og stýringu.....	16
2.2.1. Auðlindastýring skv. lögum nr. 57/1998 um auðlindir í jörðu.....	16
2.2.1.1. Jarðefni.....	18
2.2.1.2. Jarðhiti.....	19
2.2.1.3. Grunnvatn.....	19
2.2.1.4. Örverur.....	19
2.2.2. Vatnsafl til raforkuframleiðslu.....	19
2.2.3. veiði villtra fugla og spendýra.....	20
2.2.4. Veiði á vatnafiskum.....	20
2.2.5. Auðlindir hafsbotsins.....	20
2.2.6. Kolvetni.....	20
2.2.7. Veiði á sjávardýrum í íslenskri fiskveiðilandhelgi.....	22
2.3. Gildandi löggjöf um vernd náttúruauðlinda.....	22
2.3.1. Lög nr. 44/1999, um náttúruvernd.....	23
2.3.2. Lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.....	25
2.3.3. Lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlaða.....	26
2.3.4. Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997.....	26
2.3.5. Vatnalög.....	26
2.3.6. Lög um vernd tiltekinna svæða.....	27
2.3.7. Lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.....	27
2.3.8. Lög um landgræðslu, nr. 17/1995.....	27
2.3.9. Lög um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970.....	28
2.4. Alþjóðasamningar um umhverfis- og náttúruvernd sem Ísland er aðili að.....	28
2.4.1. Ríó-yfirlýsingin og meginreglur umhverfisréttar.....	28
2.4.2. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni.....	29
2.4.3. Rammisamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.....	30
2.4.3.1. Kýótó-bókunin.....	30
2.4.4. Ramsar-samningurinn um verndun voilendis, einkum fyrir fugla.....	31
2.4.5. Bernarsamningurinn um verndun tegunda og búsvæði þeirra í Evrópu.....	32
2.4.6. Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (OSPAR-samningurinn).....	32
2.4.7. Stokkhólmssamningurinn um þrávirk lífræn efni.....	33
2.4.8. Samningur um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa.....	33
2.4.9. Árósasamningurinn.....	34
3. Eldri tillögur að lagabreytingum	35

4. Rannsóknir og nýting á auðlindum í jörðu og vatnsafla til raforkuframleiðslu.....	37
4.1. Rannsóknarleyfi.....	37
4.1.1. Útgefin rannsóknarleyfi.....	37
4.1.2. Umsóknir um rannsóknarleyfi.....	37
4.2. Nýtingarleyfi.....	38
4.3. Virkjunarleyfi.....	38
4.4. Opinber leyfi, samþykki og lagafyrirmæli vegna virkjanaframkvæmda.....	39
4.5. Núverandi nýting jarðvarma og vatnsafls og framtíðarhorfur.....	41
5. Stefnumörkun um sjálfbæra þróun.....	43
5.1. Stefnumörkun um sjálfbæra þróun á Íslandi.....	43
5.1.1. Nýting endurnýjanlegra orkugjafa.....	44
5.1.2. Viðerni og friðlýst svæði á Íslandi.....	44
6. Tillögur auðlindanefndar frá árinu 2000.....	47
7. Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma.....	49
7.1. Vinna við 1. áfanga rammaáætlunar.....	49
7.1.1. Samráð.....	50
7.1.2. Niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar.....	50
7.2. Vinna við 2. áfanga rammaáætlunar.....	53
8. Löggjöf, reglur og stefnumótun utan Íslands.....	54
8.1. Stefnumótun um auðlindanýtingu.....	54
8.2. Atriði sem skipt geta máli við val milli umsókna.....	55
8.3. Leiðir til að velja á milli umsókna um takmörkuð gæði.....	57
8.3.1. Samanburðarleiðin.....	57
8.3.2. Uppboðsleiðin.....	59
8.3.3. Happdrætti.....	59
8.3.4. Fyrstur kemur, fyrstur fær.....	60
8.3.5. Aðrar leiðir og útfærslur.....	60
9. Niðurstöður og tillögur nefndarinnar.....	62
9.1. Tillögur um framtíðarstefnu um nýtingu auðlinda í jörðu.....	63
9.1.1. Lagaleg útfærsla á tillögu nefndarinnar um stefnumótun.....	66
9.2. Tillögur um úrlausn mála þar til framtíðarstefnan hefur verið mörkuð.....	66
9.2.1. Lagaleg útfærsla á tillögu meirihluta nefndarinnar um millibilsástandið.....	68
9.3. Tillögur um aðferðir við úthlutun leyfa og val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingaleyfi.....	68
9.3.1. Lagaleg útfærsla á tillögum nefndarinnar um val á milli umsókna.....	70
9.4. Sérstaklega um réttarstöðu jarðefna, grunnvatns, o.fl.....	70
10. Lokaorð.....	72
11. Listi yfir gögn sem m.a. lágu starfi nefndarinnar til grundvallar.....	80
Fylgiskjal I. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.....	83

1. Inngangur.

Þann 1. febrúar 2006 samþykkti Alþingi lög nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Í lögnum er ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið er á um að iðnaðarráðherra skuli skipa sérstaka nefnd sem eigi að gera tillögu um það með hvaða hætti valið verði milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laganna og marka framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem löggin ná til. Í bráðabirgðaákvæðinu kemur fram að nefndin skuli skipuð fulltrúum allra þingflokka sem sæti eiga á Alþingi, þremur fulltrúum frá Samorku og tveimur fulltrúum tilnefndum af iðnaðarráðherra og að annar þeirra skuli vera formaður nefndarinnar.

Með skipunarbréfi, dagsettu 6. apríl 2006, skipaði iðnaðarráðherra nefnd í samræmi við framangreint bráðabirgðaákvæði. Í nefndina voru skipaðir eftirtaldir aðilar: Karl Axelsson, formaður, tilnefndur af iðnaðarráðherra; Agnar Olsen, tilnefndur af Samorku; Albert Albertsson, tilnefndur af Samorku; Arnbjörg Sveinsdóttir tilnefnd af þingflokki Sjálfstæðisflokksins; Birkir Jón Jónsson, tilnefndur af þingflokki Framsóknarflokksins; Hjörleifur B. Kvaran, tilnefndur af Samorku; Ingileif Steinunn Kristjánsdóttir, tilnefnd af þingflokki Frjálslynda flokksins; Jóhann Ársælsson, tilnefndur af þingflokki Samfylkingarinnar; Kolbrún Halldórsdóttir, tilnefnd af þingflokki Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs og Sigfús Ingi Sigfússon, tilnefndur af iðnaðarráðherra. Starfsmaður nefndarinnar var Hreinn Hrafnkelsson, sérfræðingur í iðnaðaráðuneyti. Þá starfaði Dýrleif Kristjánsdóttir hdl. einnig með nefndinni.

Samkvæmt fyrrnefndu bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006 átti nefndin að skila tillögum sínum í formi lagafrumvarps til iðnaðarráðherra eigi síðar en 15. september 2006, en vegna mikils umfangs verkefnisins töfðust skil um rúmar þrjár vikur. Skýrsla þessi og lagafrumvarp sem fylgir með skýrslunni er afrakstur vinnu nefndarinnar.

1.1. Verkefni nefndarinnar.

Svo sem fram kemur hér að framan var verkefni nefndarinnar í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar að gera tillögu um það með hvaða hætti valið verði milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laganna. Hins vegar að marka framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem löggin ná til.

Ljóst má vera að nefndinni var ætlað vandasamt verkefni. Nefndarmenn gerðu sér tiltölulega snemma grein fyrir því að meðan miklu einfaldara væri að gera tillögur um val milli umsókna væri sínu erfiðara að móta sameiginlegar tillögur um framtíðarstefnu um auðlindanýtingu. Þá setur það verkefninu að sínu leyti skorður að tillögum nefndarinnar, skv. bráðabirgðaákvæði við lög nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998, er eingöngu ætlað að taka til þeirra auðlinda sem undir þau lög falla. Samkvæmt laganna hljóðan er þar um að ræða jarðefni, jarðhita, grunnvatn og rannsóknir á vatnsorku til raforkuframleiðslu, í eignarlöndum og þjóðlendum. Utan laganna og verkefnis nefndarinnar falla þannig ýmsar þýðingarmiklar auðlindir sem fjallað er um í öðrum lögum. Þá taka löggin ekki að neinu leyti til auðlindanýtingar á landgrunni, þ.e. utan netlaga jarða.

Þrátt fyrir framangreint taldi nefndin nauðsynlegt að skoða auðlindanýtingu og reglur þar að lútandi út frá víðtæku sjónarmiði, miklu mun víðtækara en leiðir af þeirri auðlindanýtingu einni sem lög nr. 57/1998 taka til, þó svo niðurstöður og tillögur nefndarinnar taki eingöngu til þeirra auðlinda sem þar er fjallað um. Þá voru nefndarmenn sammála um að hlutverk þeirra væri fyrst og fremst afmarkað við það að setja leikreglur til framtíðar um auðlindanýtingu, bæði varðandi þá heildarstefnu sem tekin verður varðandi verndun og nýtingu, sem og útfærslu þeirra reglna sem fjalla munu um val milli einstakra umsækjenda. Endanlega ákvörðun um hvaða svæði skuli nýtt og hver skuli friðuð um lengri eða skemmri framtíð sé á hinn bóginn eðlilegra að Alþingi sjálft taki.

1.2. Störf nefndarinnar og efnisöflun.

Formaður nefndarinnar boðaði til fyrsta fundar 5. maí og hélt nefndin alls 18 fundi á starfstíma sínum. Nefndin fékk fjölda gesta á sinn fund til að ræða um atriði sem skipta máli við stefnumótun um auðlindanýtingu og val milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi eins og nánar verður farið yfir í þessum kafla.

1.2.1. Val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi.

Til að undirbúa störf nefndarinnar skipaði iðnaðarráðherra sérstakan starfshóp sérfræðinga til að vera nefndinni til aðstoðar við greiningu á atriðum er skipta máli við val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli gildandi laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og þær leiðir sem farnar hafa verið í þessu sambandi í öðrum löndum. Í starfshópinn voru skipaðir Pétur Örn Sverrisson, lögfræðingur í iðnaðarráðuneyti, formaður, Friðrik Már Baldursson, prófessor við Háskóla Íslands, og Ragnheiður Inga Þórarinsdóttir, aðstoðarorkumálastjóri, auk þess sem Hreinn Hrafnkelsson, sérfræðingur í iðnaðarráðuneyti, starfaði með hópnum. Starfshópurinn skilaði greinargerð sinni 11. maí og var hún rædd á 2. fundi nefndarinnar 16. maí, en Pétur Örn Sverrisson, formaður starfshópsins, hafði áður farið yfir helstu efnisatriði greinargerðarinnar á 1. fundi nefndarinnar.

1.2.2. Stefnumótun um auðlindanýtingu.

Nefndin ræddi ítarlega atriði sem skipt geta máli við stefnumótun um auðlindanýtingu og fór m.a. yfir löggjöf og alþjóðasamninga um auðlindamál, rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og náttúruverndaráætlun.

Löggjöf og alþjóðasamningar um umhverfis- og auðlindamál.

Guðjón Axel Guðjónsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti, mætti á 4. fund nefndarinnar og fór yfir helstu atriði laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, laga nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis og laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Guðjón fór einnig yfir helstu atriði frumvarps til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, sem lagt var fyrir á Alþingi á 131. löggjafafþingi árið 2004-2005, en afgreiðslu þess var frestað á sínum tíma, m.a. vegna þess að æskilegt var talið að þar yrði ákvæði um það hvernig ætti að velja á milli umsækjenda, en hlutverk þessarar nefndar er m.a. að gera tillögu um slíkt ákvæði. Þá fór Karl Axelsson, formaður nefndarinnar, einnig ítarlega yfir þau ákvæði framangreindra laga er snúa að leyfum til auðlindanýtingar.

Á 4. fund nefndarinnar mættu einnig Ingimar Sigurðsson og Hugi Ólafsson, skrifstofustjórar í umhverfisráðuneyti, og fóru yfir löggjöf á sviði umhverfismála sem tengist auðlindanýtingu og umhverfisvernd, sérstaklega lög um náttúruvernd, nr. 44/1999, lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, og skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997. Ingimar og Hugi fóru einnig yfir helstu alþjóðasamninga sem tengjast auðlindanýtingu, en þar er um að ræða samninginn um líffræðilega fjölbreytni, Ramsar-samninginn um verndun votlendis, einkum fyrir fugla, Bernarsamninginn um verndun tegunda og búsvæði þeirra í Evrópu, OSPAR-samninginn um verndun Norðaustur-Atlantshafsins, Stokkhólmssamninginn um þrávirk lífræn efni, samning um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa, rammaáætlun Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, rammatilskipun ESB um vatn og tilskipun ESB um umhverfisábyrgð. Einnig var farið sérstaklega yfir skuldbindingar Íslands með tilliti til Kýótó-bókunarinnar.

Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma.

Á 3. fundi nefndarinnar var farið ítarlega yfir rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Sveinbjörn Björnsson frá Orkustofnun, formaður verkefnisstjórnar 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, fór yfir helstu niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunarinnar. Markmið áætlunarinnar er að leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt í vatnsafls sem háhita, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúruferla, náttúru- og menningarminjar sem og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði. Niðurstöður rammaáætlunar koma fram í röðun kosta eftir annars vegar hagkvæmni og almennum efnahagslegum áhrifum, og hins vegar miðað við önnur sjónarmið, t.d. náttúruferlagildi, menningarminjar, útivistargildi, áhrif á ferðamennsku og hlunnindi. Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor í líffræði við Háskóla Íslands og formaður faghóps I um náttúruferla og minjar í rammaáætluninni, fór á sama fundi yfir aðferðafræði og niðurstöður faghópsins, en hlutverk hans var að meta áhrif einstakra virkjunarkosta á landslag, jarðmyndanir, gróður, dýralíf og minjar. Loks fjallaði Hákon Aðalsteinsson frá Orkustofnun um vinnu við 2. áfanga rammaáætlunar, en áherslan þar er á nýja virkjunarkosti, að bæta úr annmörkum 1. áfanga

og skoða áhrif smárra virkjana. Þorkell Helgason orkumálastjóri og Ragnheiður Inga Þórarinsdóttir aðstoðarorkumálastjóri mættu einnig á þennan fund og tóku þátt í umræðum. Þá mætti Þorvarður Árnason, náttúrufræðingur og forstöðumaður Háskólaasetursins á Höfn, á 9. fund nefndarinnar og fjallaði um vinnu við mat á landslagi, en sú vinna er í tengslum við 2. áfanga rammaáætlunar. Nánar er fjallað um rammaáætlunina í 7. kafla skýrslunnar.¹

Náttúruverndaráætlun 2004-2008.

Árni Bragason, forstöðumaður náttúruverndarsviðs hjá Umhverfisstofnun mætti á 4. fund nefndarinnar og fór yfir náttúruverndaráætlun 2004-2008, en þar er að finna tillögur Náttúrufræðistofnunar um friðlýsingar.² Náttúruverndaráætlun er ætlað að gefa yfirlit yfir náttúruminjar (þ.e. náttúruverndarsvæði, lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi) og þar er lýst sérkennum minjanna og sérstöðu þeirra í náttúru landsins. Í því sambandi er tekið tillit til menningarlegrar og sögulegrar arfleifðar, nauðsynjar á endurheimt vistgerða, nýtingar mannsins á náttúrunni og ósnortinna víðerna. Árni fór einnig yfir þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2004–2008 sem Alþingi samþykkti 28. maí 2004, en þar kemur m.a. fram að á næstu fimm árum skuli unnið að friðlýsingu fjórtán svæða á landinu til að stuðla að traustari vernd íslenskrar náttúru og framkvæmd alþjóðlegra samninga um náttúruvernd hér á landi.³ Umhverfisstofnun hefur þegar hafið undirbúning friðlýsinga viðkomandi svæða og fundað með sveitarstjórnnum og landeigendum og haldið kynningarfundum. Drög að reglum fyrir svæðin verða unnin í samráði Umhverfisstofnunar og hagsmunaaðila.

Starfsemi Náttúrufræðistofnunar.

Jón Gunnar Ottósson, forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands, mætti á 6. fund nefndarinnar og kynnti rannsóknir stofnunarinnar, auk þess að ræða við nefndina um atriði sem hafa þarf í huga við stefnumótun um verndun og nýtingu náttúruauðlinda.

Samráð við hagsmunaaðila.

Auk ofangreindra gesta bauð nefndin einnig fulltrúum frá ýmsum hagsmunaaðilum á sinn fund til að kynna sjónarmið sín varðandi verkefni nefndarinnar og mættu eftirtaldir aðilar á fund nefndarinnar: Árni Finnsson, formaður Náttúruverndarsamtaka Íslands, Árni Snæbjörnsson frá Bændasamtökunum, Bent Einarsson, forstjóri Jarðborana, Bergur Sigurðsson, framkvæmdastjóri Landverndar, Birkir Friðbertsson, formaður Landssamtaka raforkubænda, Björgólfur Thorsteinsson, formaður Landverndar, Freysteinn Sigurðsson, varaformaður Landverndar og Reimar Pétursson, framkvæmdastjóri hjá Atorku.

1.3. Tilhögun skýrslu.

Skýrsla nefndarinnar er þannig uppbyggð að í 1. kafla hefur verið gerð grein fyrir skipan nefndarinnar og meginverkefnum hennar, auk þess sem lýst hefur verið störfum nefndarinnar og þeirri tilhögun sem höfð hefur verið á efnis- og upplýsingaöflun. Í 2. kafla skýrslunnar er að finna úttekt á lagaumhverfi á Íslandi, þar sem fjallað er um eignarhald auðlinda, gildandi löggjöf um auðlindanýtingu og stýringu og helstu þætti löggjafar á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Einnig er í kaflanum fjallað um alþjóðlega samninga um umhverfisvernd sem Ísland er aðili að. Í 3. kafla er vikið að þeim löggjafarhugmyndum sem fram komu í frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum sem lagt var fram á Alþingi í nóvember 2004. Þá er í 4. kafla yfirlit um leyfisveitingar fyrir rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls hérlendis og núverandi stöðu mála varðandi útgáfu leyfa. Í 5. kafla er fjallað um sjálfbæra þróun og stefnumörkun á því sviði hér á landi, í 6. kafla er sérstök grein gerð fyrir tillögum auðlindanefndar í skýrslu hennar frá árinu 2000 og í 7. kafla er gerð grein fyrir rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Í 8. kafla er fjallað um löggjöf og stefnumótun á þessu sviði erlendis og að því marki sem slíkt var talið þjóna tilgangi fyrir verkefni nefndarinnar.

¹ Niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma er að finna á vefslóðinni <http://www.landvernd.is/naturuafli/>.

² *Náttúruverndaráætlun, aðferðarfræði - Tillögur Umhverfisstofnunar um friðlýsingar* er að finna á vefslóðinni: <http://www.ust.is/Naturuvernd/Naturuverndaraetlun/>.

³ *Þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2004–2008* (þál. nr. 28/130) er að finna á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=130&skjalnr=1842>.

Niðurstöður og tillögur nefndarinnar er að finna í 9. kafla skýrslunnar. Þar er í fyrsta lagi gerð grein fyrir tillögum hennar varðandi framtíðarstefnu um nýtingu auðlinda í jörðu. Í öðru lagi er sérstaklega um það fjallað hvernig meðhöndla skuli umsóknir um rannsóknir og nýtingu á því tímabili sem framtíðarstefnan er í mótun. Í þriðja lagi eru loks settar fram tillögur um aðferðir við úthlutun leyfa og val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi. Í fylgiskjali með skýrslunni er að finna frumvarp með tillögum um nauðsynlegar lagabreytingar í þessa veru ásamt skýringum við einstakar greinar, en gert er ráð fyrir því að skýrslu nefndarinnar beri að öðru leyti að skoða sem almennar athugasemdir með frumvarpinu. Loks fylgir með skýrslunni listi yfir gögn sem nefndin hefur aflað og þýðingarmikið er að hafa til hliðsjónar um einstök atriði.

2. Lagaumhverfi.

Í þessum kafla skýrslunnar verður í fyrsta lagi leitast við að gefa heildarmynd af eignarhaldi náttúruauðlinda innan íslensks forráðasvæðis. Í öðru lagi verður gerð ítarleg grein fyrir því kerfi sem í dag gildir varðandi úthlutun leitar, rannsóknar og nýtingarleyfa stjórnvalda á auðlindum innan þess sama forráðasvæðis. Í þriðja lagi verður gerð grein fyrir þeim lagaákvæðum af umhverfisréttarlegum toga sem talin verða máli skipta og loks verður gefið stutt yfirlit yfir þá alþjóðasamninga sem Ísland hefur gerst aðili að og mögulega verður talið að máli skipti.

2.1. Um eignarhald náttúruauðlinda.

Í þessari samantekt mun fyrst vikið nokkrum orðum að íslensku forráðasvæði í rúmri merkingu. Þá mun fjallað um hugtakið eignarrétt að íslenskum rétti og helstu atriði sem tengjast eignarráðum að fasteignum. Þá mun verða nánar vikið að þeim lagalega mun sem kann að vera á eignarlandi annars vegar og þjóðlendu hins vegar.

2.1.1. Forráðasvæði íslenska ríkisins, afmörkun þess og heimilda ríkisins.

Forráðasvæði íslenska ríkisins skiptist í megindrattum í land, hafsvæði og lofthelgi. Til allra þessara svæða nær fullveldisréttur íslenska ríkisins. Í honum felst réttur til lagasetningar, réttur til þess að fara með stjórnýslu og réttur til þess að fara með dómsvald. Fullveldisréttur er hins vegar ekki það sama og einkaeignarréttur í stjórnskipulegum skilningi, sbr. 72. gr. stjkskr., en á hinn bóginn má segja að einkaeignarréttarlegar heimildir að íslenskum rétti eigi sér allar stoð á forráðasvæði íslenska ríkisins.

Afmörkun lands veldur ekki deilum í ljósi þess að Ísland er eyja. Hefðbundin einkaeignarráð ná síðan jafnframt til fjöru þeirra fasteigna sem liggja að sjó, auk netlaga þeirra, þ.e. 115 metra frá stórstraumsfjöruborði. Þá hefur það verið lagt til grundvallar í íslenskum rétti að eigandi fasteignar sem liggur að sjó eignist þann landauka sem til kann að verða fyrir landi hans og færist þá fjara og netlög út sem landaukanum svarar. Utan netlaga lýkur hins vegar hefðbundnum einkaeignarráðum og við tekur íslenskt hafsvæði þar sem ríkið fer með fullveldisrétt í framangreindri merkingu. Þar skipta máli afmörkun landhelgi, efnahags- og mengunarlögsögu, landgrunns og fiskveiðilögsögu. Utan þessara svæða tekur síðan úthafið við, en það er utan lögsögu einstakra ríkja.

Við framangreinda staðhæfingu þess efnis að hefðbundnum einkaeignarráðum ljúki utan netlaga sjávarfasteigna verður að gera nokkurn fyrirvara. Í 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins er því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotni utan netlaga, svo langt til hafs sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nái. Leit að umræddum auðlindum og/eða hagnýting þeirra er ávallt háð leyfi iðnaðarráðherra. Þá er nauðsynlegt að geta þess að samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 38/1990 eru nytjastofnar á Íslandsmiðum sameign íslensku þjóðarinnar. Um inntak þess réttar hafa þó staðið nokkrar eignarréttarlegar deilur. Þá skal það tekið fram að frá fornu fari hefur í löggjöf okkar verið viðurkennt að utan netlaga séu til svokallaðir hafalmenningar, þar sem öllum almenningi hafa verið viðurkennd ákveðin réttindi. Loks fer íslenska ríkið með fullveldisrétt í lofthelgi landsins, þ.e. loftrýminu yfir Íslandi, sem tekur til svæðisins yfir landi, innsævi og landhelginni.

2.1.2. Hugtökin eign, eignarréttindi, eignarheimildir og nánari afmörkun fasteignarhugtaksins.

Hugtakið eign hefur ekki fastmótaða merkingu í íslenskum rétti en vernd 72. gr. nær til eignarréttinda í víðtækri merkingu. Notkun hugtakanna eignarréttur og eignarréttindi er því ekki með einhlítum hætti í lagamáli. Þó er unnt að leggja það til grundvallar að eignarhald að fasteign í beinni merkingu (stundum nefnt grunneignarréttur) lýtur þeirri hefðbundnu skilgreiningu eignarréttarins að eigandinn fari með einkarétt til þess að ráða yfir andlaginu innan þeirra takmarka sem þeim rétti eru sett á grundvelli laga og af óbeinum eignarréttindum annarra. Er hér miðað við eignarrétt í beinni merkingu og með óbeinum eignarréttindum er m.a. vísað til afnotasamninga, veðsamninga o.s.frv. Í annan stað hefur í réttarframkvæmd verið viðurkennt að löggjafanum sé heimilt að setja eignarráðum almennar takmarkanir án þess að bótaskylda stofnist enda lúti slíkar takmarkanir að því að verja almannahagsmuni, samfélagslega hagsmuni í víðtækri merkingu. Umsvifamestu takmarkanir sem auðlindanýting sætir eru af umhverfisréttarlegum toga og miða að skynsamlegri og sjálfbærri nýtingu. Þá er nauðsynlegt að geta þess að auðlindanýting sætir jafnframt takmörkunum á grundvelli nábylisreglna, þ.e. eigandi einnar fasteignar má ekki

nýta fasteign sína eða hlunnindi hennar með þeim hætti að hann brjóti á lögvörðum hagsmunum eiganda nágranna eignar til samsvarandi notkunar. Gott dæmi í þessu sambandi er jarðhitanýting.

Í beinum eignarrétti að fasteign felst, svo sem fyrr segir, heimild til sérhverrar notkunar og ráðstöfunar, innan þeirra marka sem lög og óbein eignarréttindi setja. Við nánari greiningu þessa réttar þarf að huga að nokkrum grundvallaratriðum.

Til eignarráða yfir fasteignum og fasteignaréttindum hér á landi var upphaflega stofnað fyrir nám. Með námi (occupatio) slá menn eign sinni á land sem er einskis manns eign (res nullius). Um það er ekki deilt að í öndverðu hafi nám verið frumstofnunarháttur yfir fasteignaréttindum hér á landi en eftir það hafi eignarréttindi flust áfram manna og kynslóða á milli á grundvelli annarra eignarheimilda. Í þessu sambandi og til frekari upplýsinga um uppruna eignarheimilda hafa menn horft til hefðar, venjuréttar, afsalsgerninga, erfða, almennrar rétttöku og beinna fyrirmæla í settum lögum. Þessu til viðbótar er nauðsynlegt að geta þess að á undanförunum árum hefur Mannréttindadómstóll Evrópu byggt á því með sjálfstæðum hætti að svokallaðar „lögmætar/réttmætar væntingar“ einstaklinga og/eða lögaðila til þess að njóta eigna sinna séu verndaðar af 1. gr., 1. samningaviðauka sáttmálans, sbr. lög nr. 62/1994.

Hugtakið fasteign hefur venjulega verið skilgreint á þá leið að um sé að ræða afmarkað land ásamt eðlilegum hlutum landsins, lífrænum og ólífrænum og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt. Fasteign í framangreindum skilningi fylgja síðan öll þau jarðargæði, lífræn og ólífræn, sem á fasteigninni finnast. Í því ljósi má skoða þá aðferð sem stundum er viðhöfð þegar einstakar heimildir eignarréttar yfir fasteign eru flokkaðar sérstaklega, sbr. vatnsréttindi, námuréttindi, veiðiréttindi, réttur til reka o.s.frv. Framangreind skilgreining fasteignarhugtaksins dugir þó skammt þegar þess er freistað að afmarka fasteign nánar. Á yfirborði jarðar takmarkast fasteign af merkjum aðliggjandi fasteigna. En eignarréttur fasteignareigandans nær lengra, því að við það er miðað í lögskipan okkar að hann nái til umráða undir yfirborði fasteignarinnar, sem og yfir því. Er í þessu sambandi ekki miðað við ákveðnar mælieiningar heldur þá almennu reglu að miðað sé við þær kröfur sem eðlilegt sé að viðurkenna með tilliti til hagsmuna fasteignareigandans og að hann geti haft þau not af fasteign sinni sem heyra til venjulegrar hagnýtingar á eignarrétti yfir fasteignum. Getu þá mismunandi viðmið ráðið eftir tegund þeirra náttúruauðlinda sem unnar eru úr jörðu, svo að dæmi sé nefnt.

Sem dæmi um mismunandi eignarform fasteigna, sem öll falla þó með einum eða öðrum hætti að framangreindri afmörkun einkaeignarréttar, má nefna séreignarrétt, sérstaka (óskipta) sameign, óðalsrétt, sjálfseignarstofnanir og loks eignarhald fasteigna í félagslegu íbúðarkerfi.

Þá er loks nauðsynlegt í þessu sambandi að huga að því að í íslenskri löggjöf eru og hafa fasteignir verið flokkaðar með mismunandi hætti. Getu þá gilt mjög svo mismunandi reglur um hina ýmsu flokka fasteigna. Hér í framhaldinu verður nú nánar vikið að þeirri grundvallarflokkun fasteigna í eignarlönd og þjóðlendur sem komið var á með lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

2.1.3. Deilt um eignarrétt að landi – nokkrir grundvallardómar – eignarland og þjóðlendur.

Umfjöllunin hér að framan hefur í flestu tekið mið af hefðbundnum eignarráðum að fasteignum. Lengi hefur hins vegar verið deilt um eignarrétt að ýmsum jaðarsvæðum landsins, fyrst og fremst hálandinu. Hefur sú deila öðru fremur beinst að því álitaefni hvernig eignarrétti sé farið að almenningum, en þó fyrst og fremst afréttum landsins. Um þá fáu landalmenninga sem þekktir eru á síðari tímum hefur þó tæpast verið deilt og út frá því gengið að ekki sé þar fyrir að fara eignarréttindum einstaklinga eða lögpersóna að slíkum landsvæðum, þ.e. þau séu eigendalaus. Um einstaka afrétti landsins hafa hins vegar staðið miklar deilur. Hafa þær deilur beinst að því hvort afréttir séu undirorpnir beinum eignarrétti, viðkomandi sveitarfélaga, jarðeigenda, annarra lögpersóna eða einstaklinga eða hvort viðkomandi landsvæði séu í grunninn ekki undirorpin beinum eignarrétti, en viðkomandi rétthafar fari hins vegar með takmörkuð eignarréttindi, svo sem rétt til beitar, veiði og eftir atvikum fleiri takmarkaðri nota, svokallaða afréttareign. Hafa gengið nokkrir grundvallardómar þessu viðvíkjandi og eru þetta þeir helstu:

Landsyfírréttardómur (eldri) VII/223:

Um eignarrétt að afréttarlandinu Bleiksmýrardal í Suður-Þingeyjarsýslu.

Landsyfírréttardómur (yngri) V/327:

Um eignarrétt að Hellistungum í Mýrasýslu.

Hæstaréttardómur (Hrd.) 1955/108:

Um eignarrétt að Landmannaafreйти í Rangárvallasýslu.

Hrd. 1969/510:

Um eignarrétt að Nýjabæjarafreйти á mörkum Skagafjarðar- og Eyjafjarðarsýslna.

Hrd. 1971/1137:

Um eignarrétt að afréttarlöndum Andakíls- og Lundarreykjadalshreppa, austan og norðan Reyðarvatns í Borgarfjarðarsýslu, sbr. **hrd. 1967/916.**

Hrd. 1975/30:

Frávísunardómur eignardómsmáls vegna eignarréttar að Holtamannaafreйти, Þórisvatni og Þjórsártungum hinum fornu.

Hrd. 1975/55:

Eignarréttur í bakgrunninum við úrlausn landamerkjamáls á Arnarvatnsheiði, Borgarfjarðarsýslu.

Hrd. 1980/1225:

Heimvísun refsímáls sem laut m.a. að eignarrétti að meintu landi jarðarinnar Sandfellshaga í Öxarfirði, Norður-Þingeyjarsýslu.

Hrd. 1981/1584:

Á ný tekist á um eignarrétt að Landmannaafreйти í Rangárvallasýslu.

Hrd. 1987/1656:

Varðaði að nokkru eignarrétt að Flateyjardalsheiði í Suður-Þingeyjarsýslu.

Hrd. 1994/2227:

Refsímál sem laut m.a. að eignarrétti að Geitlandi í Borgarfirði.

Hrd. 1997/1162:

Um eignarrétt að Auðkúluheiði í Austur-Húnavatnssýslu.

Hrd. 1997/1183:

Um eignarrétt að Eyvindarstaðaheiði í Austur-Húnavatnssýslu.

Hrd. 1997/2420:

Refsímál sem laut m.a. að mörkum eignarlands jarðarinnar Neðri-Hundadals í Dalasýslu.

Hrd. 1999/111:

Refsímál sem laut m.a. að mörkum og stofnun eignarréttar að landi jarðarinnar Gilsár, Jökuldalshreppi í Norður-Múlasýslu.

Hrd. 1999/2006:

Refsímál sem laut m.a. að mörkum og stofnun eignarréttar að landi jarðarinnar Sandfells-haga í Öxarfirði, Norður-Þingeyjarsýslu.

Hrd. frá 21.10.04 í málum nr. 47 og 48/2004:

Um eignarrétt að Biskupstungnaafreйти og landi efstu jarða í Biskupstungum. Þess freistað að fá ógiltan úrskurð óbyggðanefndar.

Hrd. frá 11.05.06 í málum nr. 345 og 496/2005:

Um eignarrétt að jörðum og landspildum í Örafum og Suðursveit í Sveitarfélaginu Hornafirði. Þess freistað að fá ógiltan úrskurð óbyggðanefndar.

Hrd. frá 11.05.06 í máli nr. 454/2005:

Um eignarrétt að svokölluðu Ærfjalli í Vatnajökli, fyrir landi jarðarinnar Kvískerja í Örafum, Sveitarfélaginu Hornafirði. Þess freistað að fá ógiltan úrskurð óbyggðanefndar.

Á grundvelli eldri dómaframkvæmdar, þ.e. fyrir gildistöku Þjóðlendulaga á árinu 1998, varð til eldri eignarréttarleg flokkun fasteigna, sem þó var hvorki samræmd né að fullu skýr eða nákvæm. Dæmi um þá flokkun var hins vegar skiptingin í eignarlönd, afrétti, almenninga og önnur eigendalaus svæði.

Á þessar áratugalöngu deilur og réttaróvissu var hins vegar skorið, að formi til, með lögtöku Þjóðlendulaga á árinu 1998. Á grundvelli þeirra laga var tekin upp eignarréttarleg tvískipting á öllu landi í eignarland annars vegar og Þjóðlendir hins vegar, sbr. 1. gr. laga nr. 58/1998. Er eignarland skilgreint sem landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer

með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Þjóðlenda er hins vegar skilgreind sem landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi. Er svokallaðri óbyggðanefnd ætlað að kanna og skera úr um það hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda, sbr. 7. gr. tilvitnaðra laga.

Þar sem þessi eignarréttarlega flokkun er afar þýðingarmikil með tilliti til auðlindanýtingar og raunar nýtingar fasteignarréttinda yfir höfuð er nauðsynlegt, með hliðsjón af lögskýringargögnum, að víkja nokkrum orðum að grundvelli þessarar nýskipunar og nánari eignarréttarlegu inntaki þeirra hugtaka sem lögð eru til grundvallar og þá ekki síst hugtaksins þjóðlendu. Hin lagalega nýskipan felur m.a. þetta í sér:

- Eignarhaldi á landi er skipt í tvo flokka og hugtökin almenningur og afréttur ekki notuð við þá flokkun. Annars vegar eignarlönd sem eru háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Hins vegar landsvæði utan eignarlanda, þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi, t.d. beitarréttindi eða veiðiréttindi.
- Hugtakið afréttur er ekki lengur notað að lögum sem lýsing á ákveðnu eignarformi lands, heldur sem lýsing á ákveðnum afnotaréttindum, þ.e. beitarréttindum og hugsanlega fleiri réttindum.
- Tekið er upp nýtt hugtak fyrir landsvæði utan eignarlanda, þjóðlenda. Þetta hugtak tekur til þeirra landsvæða sem áður voru ýmist nefnd afréttir, almenningar, óbyggðir eða hálandi utan eignarlanda. Jöklar, sem ekki teljast innan eignarlanda, falla undir flokk þjóðlendna.
- Því er lýst yfir með lögum að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru þegar háð einkaeignarrétti t.d. á grundvelli laga eða venjuréttar. Settar eru sérstakar reglur um stjórn og meðferð þjóðlendna, en ekki er raskað við réttindum þeirra sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja.
- Þó svo að lýst sé yfir eignarrétti ríkis að landi og hvers konar landsréttindum utan eignarlanda eru settar sérstakar reglur um forræði og meðferð þessara réttinda. Til þess að undirstrika sérstöðu þessara réttinda og að þar er ekki um að ræða hefðbundnar eignir ríkisins fer forsætisráðherra með stjórnslu og forræði málefna þjóðlendna, sem ekki eru með lögum lögð til annarra ráðuneyta. Þá fara sveitarstjórnir með skammtímaráðstöfun afnota innan þjóðlendna.
- Ekki er í lögum settar sérstakar sönnunarreglur eða lagaskilyrði fyrir því að land teljist eignarland í merkingu laganna, heldur ræðst það af almennum sönnunarreglum og réttarheimildum sem færðar eru fram í hverju einstöku tilviki.
- Stjórnvöldum er falið að hafa frumkvæði að því að skera með skipulögðum hætti úr um hver séu mörk eignarlanda og þjóðlendna og mörk afrétta innan þjóðlendna og úrskurða um önnur eignarréttindi innan þjóðlendna. Sérstakri nefnd, óbyggðanefnd, er falið að sinna þessu verkefni og miðað við að því verði lokið árið 2011.

Hvert landsvæði, sem hefur sjálfstæð merki frá náttúrunnar hendi eða á grundvelli sjálfstæðrar merkjalýsingar eða annarra gagna, telst ein þjóðlenda. Þau landsvæði, sem við úrlausn mála samkvæmt lögunum falla í flokk þjóðlendna, hafa að stærstum hluta verið nýtt sem afréttir um langt skeið. Þau afnot og löggjöf hafa búið þessum landsvæðum ákveðna sérstöðu, en af því leiðir að eignarráð ríkisins yfir landsvæðunum verða að taka mið af þessari sérstöðu. Eignarráð ríkisins yfir þessum landsvæðum hafa í ljósi þeirra dóma Hæstaréttar, sem gengu um slík landsvæði fyrir gildistöku þjóðlendulaga, frekar verið hluti af forræðisrétti eða fullveldisrétti ríkisins innan yfirráðasvæðis þess, rétt eins og yfir landhelginni og efnahagslögsögunni, fremur en að þar færi ríkið með hin hefðbundnu eignarráð fasteignareigenda. Við val á orðinu þjóðlenda var sérstaklega horft til sérstöðu þessara landsvæða og er orðinu ætlað að undirstrika að þarna er um að ræða landsvæði sem þjóðin fer með sem heild, þó svo að einstakir aðilar kunni vegna sérstakra nytja að hafa öðlast þar réttindi.

Þegar setja átti lagareglur um það hver færi með eignarráð þess lands og landsréttinda, sem enginn gat sannað eignarrétt sinn til, var viðfangsefnið fyrst og fremst að leysa úr því hver skyldi fara

með eignarréttindi innan þessa lands sem á hefðbundnu einkaeignarréttarlegu landi kæmi í hlut eiganda landsins að fara með. Frá lagalegu sjónarmiði var ekki nauðsynlegt að lýsa því yfir að sá sem færi með þau eignarráð væri eigandi landsins og landsréttindanna, heldur var unnt að gera það með orðalagi í lögum, sem kvæði á um að sá aðili réði yfir landi og landsréttindum utan eignarlanda eða færi með rétt til að hagnýta landið og landsréttindin. Samkvæmt íslenskum rétti var því engin óumflýjanleg nauðsyn að allt land væri háð eignarrétti í einkaeignarréttarlegri merkingu. Skýr ákvæði um forræði/fullveldi á landi utan eignarlanda hefðu í sjálfu sér og eftir atvikum nægt. Hversu langt átti að ganga í þessu efni og hver ætti að fara með eignarráðin, þ.e. ríkið, sveitarfélögin eða einhver annar aðili, var því öðru fremur pólitísk ákvörðun. Í þjóðlendulögum er skrefið hins vegar stigið til fulls og því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki séu háðar einkaeignarrétti. Með því að mæla fyrir um að landið sjálft og önnur landsréttindi séu eign ríkisins er þó ekki verið að taka nein réttindi frá þeim sem rétt eiga til upprekstrar eða annarra þrengri nota. Hlutverk ríkisins er að fara með sameiginleg málefni þjóðarinnar og með sama hætti og ríkið fer með stjórn auðlinda í hafinu innan þess ramma sem settur er um þau málefni í lögum fer ríkið með forræði þess lands og landsréttinda sem enginn getur sannað eignarrétt sinn til. Þó er nauðsynlegt að benda á, vegna samanburðar við auðlindir í hafinu, að þar er sá veigamikli munur á að í lögum um þjóðlendur er verið að tala um hefðbundin einkaeignarráð fasteigna og réttinda sem þeim fylgja, ekki heimildir sem byggjast á fullveldisrétti sem slíkum.

Verður nú í framhaldinu vikið nánar að efnislegum heimildum til auðlindanýtingar í eignarlöndum annars vegar og þjóðlendum hins vegar.

2.1.4. Nánar um efnislegu heimildina til nýtingar auðlinda í eignarlöndum.

Til upprifjunar skal minnt á umfjöllun hér að framan um skilgreiningu fasteignarhugtaksins og staðfræðilega afmörkun fasteignar, bæði á yfirborði, sem og niður á við og upp á við. Að því sögðu er óhætt að fullyrða að heimildin til þess að hagnýta auðlindir í eignarlandi fer saman við heimildina til ráðstöfunar og hagnýtingar þeirrar fasteignar þar sem auðlindina er að finna. Í þessu felst að í eignarráðum á landi felst jafnframt heimildin til að hagnýta þær auðlindir sem þar er að finna og ráðstafa þeim með öllum þeim sama hætti og fylgir eignarráðum endranær. Þær njóta jafnframt verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrár og verða ekki skertar bótalaust. Þrátt fyrir ríka vernd eignarréttarins að þessu leyti þá hefur löggjafinn sett nýtingu náttúruauðlinda í eignarlöndum margvíslegar skorður. Slíkar skorður lúta ekki aðeins að nýtingunni sem slíkri og stýringu hennar heldur er jafnframt um að ræða takmarkanir á heimildum til aðskilnaðar náttúruauðlinda frá einstökum fasteignum, sem og ákvæði sem lúta að tiltekinni vernd almennaréttar. Hér í framhaldinu verður í stuttu máli vikið að helstu náttúruauðlindum, eignarhaldi að þeim og skorðum við nýtingu en um alla nánari útfærslu vísast til viðkomandi löggjafar.

Um jarðefni er fjallað í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Er hugtakið skilgreint í 4. mgr. 2. gr. sem öll gosefni og önnur steinefni, málmar, málblendingar og málmsteindir, kol, jarðolía, jarðgas og önnur nýtanleg efni sem finnast kunna í jörðu. Á eignarrétti fasteignareiganda að jarðefnum, sem og öðrum auðlindum í jörðu, er hnykkt í 3. gr., en heimild til rannsókna, leitar og nýtingar er háð leyfum iðnaðarráðherra í samræmi við reglur III. og IV. kafla laganna, sbr. nánari umfjöllun í kafla 2.2. Í 9. gr. er bann lagt við því að jarðefni séu undanskilinn fasteign, nema með sérstöku leyfi ráðherra.

Um jarðhita er fjallað í lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Er hugtakið skilgreint í 5. mgr. 2. gr. sem annars vegar jarðvarmaforði í bergi í jarðskorpunni og hins vegar stöðugur straumur varma úr iðrum jarðar sem ekki telst grunnvatn. Á eignarrétti fasteignareiganda að jarðhita, sem og öðrum auðlindum í jörðu, er hnykkt í 3. gr., en heimild til rannsókna, leitar og nýtingar er háð leyfum iðnaðarráðherra í samræmi við reglur III. og IV. kafla laganna, sbr. nánari umfjöllun í kafla 2.2. Í 12. gr. er bann lagt við því að jarðhiti sé undanskilinn fasteign, nema með sérstöku leyfi ráðherra.

Um grunnvatn er fjallað í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Er hugtakið skilgreint í 6. mgr. 2. gr. sem vatn sem er neðan jarðar í samfelldu lagi, kyrrstætt eða rennandi, og fyllir að jafnaði allt samtengt holrúm í viðkomandi jarðlagi og sem unnið er í öðrum

tilgangi en að flytja varma til yfirborðs jarðar eða nýta staðarorku þess. Á eignarrétti fasteignareiganda að grunnvatni, sem og öðrum auðlindum í jörðu, er hnykkt í 3. gr., en heimild til rannsókna, leitar og nýtingar er háð leyfum iðnaðarráðherra í samræmi við reglur III. og IV. kafla laganna, sbr. nánari umfjöllun í kafla 2.2.

Hagnýting annarra vatnsnota, þ.m.t. orkunýtingarréttar, byggist síðan á ákvæðum vatnalaga sem eru nr. 15/1923. Hefur ekki verið um það deilt í lagaframkvæmd að sú vatnsnýting sem gildissvið þeirra laga nær yfir tilheyri viðkomandi fasteignareiganda og sé varinn sem eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Í þessu sambandi skiptir svo meginmáli reglan um orkunýtingarrétt fasteignareiganda sem er í 49. gr. laganna. Heimild til orkunýtingar getur hins vegar ekki byggst á þeirri lagaheimild einni enda þarf til að koma sérstakt leyfi skv. raforkulögum o.s.frv.

Um eignarhald landeigenda á öllum rétti til veiða villtra fugla og spendýra á fasteign sinni er í fyrsta lagi fjallað í 1. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849 og í öðru lagi í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994, um verndun, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum. Þessar heimildir sæta svo eðli málsins samkvæmt takmörkunum á grundvelli friðunarákvæða o.s.frv.

Um einkarétt fasteignareiganda til veiði á vatnafiskum á og fyrir landi sínu er fjallað í 5. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.

Enn fremur er vert að geta ákvæða 34. gr. laga nr. 57/1998, þar sem gert er ráð fyrir að rannsókn og nýting örvera lúti fyrirmælum þeirra laga svo sem við á.

Auk framangreindra auðlinda eru í lögum ákvæði sem varða beit og gróðurnýtingu í víðtækum skilningi, þ.m.t. ákvæði um nýtingu skóga og má í dæmaskyni nefna ákvæði í lögum um skógrækt, nr. 3/1955, og í landgræðslulögum, nr. 17/1965. Ákvæði þessara laga lúta þó fremur að þeim takmörkunum sem fasteignareigendum eru sett við nýtingu þeirra náttúruauðlinda á fasteignum sínum.

Loks er nauðsynlegt að áréttu að í umfjöllun þessari hefur fyrst og fremst verið vikið að þeim ákvæðum í lögum sem varða eignarhald náttúruauðlinda og heimildir fasteignareiganda til nýtingar þeirra og nýtingar á grundvelli hefðbundinna eignarheimilda. Því er hins vegar þannig farið að nýting umræddra auðlinda kann að lögum að sæta margvíslegum öðrum takmörkunum, m.a. af vettvangi umhverfislöggjafar, byggingar- og skipulagslöggjafar, landbúnaðarlöggjafar, orkulöggjafar o.s.frv. Umfjöllun um þær margvíslegu skorður og skilyrði fellur hins vegar utan efnis álitsbeiðni þessarar eins og það verkefni er skilgreint.

2.1.5. Nánar um efnislegu heimildina til nýtingar auðlinda í þjóðlendum.

Til upprifjunar skal minnt á umfjöllun hér að framan um skilgreiningu á hugtakinu þjóðlendu og réttarstöðu þeirra. Er þá nauðsynlegt, til aðgreiningar frá umfjöllun um eignarland, að minna á að í þjóðlendulögunum, nr. 58/1998, er á því byggt að ekki beri að fara með þjóðlendu eins og hefðbundnar eignir ríkisins, svo sem einstakar lóðir eða jarðir, heldur fari ríkið í þessu tilviki með varðveislu og forræði sameiginlegra gæða þjóðarinnar, þó svo að taka verði tillit til hagsmuna þeirra sem þegar hafa áunnið sér réttindi til nytja innan þeirra. Af þessu leiðir að tekjum sem kunna að falla til fyrir afnot/nýtingu lands og landsgæða innan þjóðlendu skal varið sérstaklega í þágu verkefna innan þjóðlendna, en renna ekki í ríkissjóð eða einstaka sveitarsjóði. Þjóðlendu fá með þessu sérstöðu sem um margt svipar til sjálfseignarstofnana og er þá höfð í huga söguleg sérstaða þessara landsvæða.

Meginreglan um alla auðlindanýtingu í þjóðlendum kemur fram í 3. gr. þjóðlendulaga sem hljóðar svo:

Enginn má hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi, sbr. þó 5. gr., nema að fengnu leyfi skv. 2. eða 3. mgr. og að uppfylltum skilyrðum laga að öðru leyti.

Leyfi forsætisráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Ráðherra er jafnframt heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum.

Til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti en greinir í 2. mgr. þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki forsætisráðherra. Rísi ágreiningur um veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein sker forsætisráðherra úr honum.

Forsætisráðherra er heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar skv. 2. mgr. Með sama hætti er sveitarstjórn heimilt að fengnu samþykki forsætisráðherra að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. 3. mgr. Tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun forsætisráðherra. Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þeirrar þjóðlendu sem leyfið tekur til. Sveitarstjórn skal árlega gera forsætisráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárins.

Forsætisráðherra skal árlega gefa Alþingi skýrslu um ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna og tekna af gjöldum fyrir slík réttindi. Ríkisendurskoðun endurskoðar reikninga um innheimtu og ráðstöfun tekna af þjóðlendum.

Heimildir skv. 2. og 3. mgr. taka ekki til réttinda sem eru háð einkaeignarrétti eða fengin öðrum með lögum. Leiði afnot til skerðingar á eignarréttindum sem aðrir eiga í þjóðlendunni getur viðkomandi krafist bóta úr hendi leyfishafa. Náist ekki samkomulag um greiðslu bóta skal skorið úr þeim ágreiningi samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms.

Þjóðlendum skulu undanþegnar öllum sköttum og gjöldum.

Frá og með gildistöku laga þessara er ekki unnt að öðlast eignarréttindi innan þjóðlendna fyrir nám eða hefð.

Með þessum fyrirmælum er svo búið um hnútana að öll auðlindanýting í þjóðlendum er háð leyfi forsætisráðherra og sveitarstjórna, svo sem sú skylda er nánar útfærð í lagagreininni. Regla 3. gr. er þannig sérregla gagnvart öllum öðrum ákvæðum laga sem varða auðlindanýtingu á og undir fasteignum. Að auðlindanýtingu í þjóðlendum er þó víðar vikið í lögum sbr. t.d. ákvæði 3. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, þar sem tekið er fram að í þjóðlendum séu auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins, nema aðrir geti sannað eignarrétt sinn til þeirra. Í sjálfu sér skipta einstök ákvæði af þeim toga vart máli eignarréttarlega séð enda leiðir þá sömu niðurstöðu þegar af fyrirmælum II. kafla þjóðlendlaga, nr. 58/1998.

Þau eignarráð sem íslenska ríkið fer með í þjóðlendum sæta síðan sérstökum takmörkunum. Í fyrsta lagi er tekið fram í 5. gr. þjóðlendlaga að þeir sem hafi nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfenað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja skulu halda þeim rétti í samræmi við ákvæði laga þar um og að sama gildi um önnur réttindi sem maður færir sönnur á að hann eigi. Í öðru lagi er kveðið sérstaklega á um upprekstrarétt á afrétti í 7. og 8. gr. laga nr. 6/1986, um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Í þriðja lagi segir í 5. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970, að bændum, sem rétt eiga til upprekstrar á afrétt, sé einum heimil veiði í vötnum á þeim afrétti til búsparfa á sama hátt sem verið hafi, enda sé veiðiréttur í þeim vötnum ekki einkaeign. Í fjórða lagi segir í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum að öllum íslenskum ríkisborgurum, svo og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi séu dýraveiðar, þar með taldar fuglaveiðar, heimilar í almenningum og afréttum utan landareigna lögbýla enda geti engin sannað eignarrétt sinn til þeirra. Er hér vart um tæmandi talningu tilvika í þessa veru að ræða.

2.1.6. Um auðlindanýtingu í almenningi stöðuvatna.

Í 1. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, og 3. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, er almenningur stöðuvatns skilgreindur sem sá hluti vatns og vatnsbotns sem liggur utan 115 metra netlaga fasteignar, mældur frá vatnsbakka. Í almenningi stöðuvatna eiga eigendur aðliggjandi fasteigna veiðirétt en að öðru leyti eru almenningar stöðuvatna ekki undirorpnir beinum eignarrétti viðkomandi landeigenda. Ekki verður skýrt ráðið af ákvæðum þjóðlendlaga hvort að almenningar stöðuvatna geti því haft stöðu þjóðlendu. Hlýtur að koma til álita að skilgreining þjóðlendu í 1. gr. laganna nái yfir slíka almenninga en allt að einu er ljóst að staða ríkisins er í krafti fullveldisréttar þess sambærileg og í þjóðlendum, sbr. niðurstaða í svokölluðu Mývatnsbotnsmáli, hrd. 1981/182.

2.1.7. Réttarstaðan á svæðum þar sem ekki hefur verið leyst úr eignarhaldi.

Varðandi auðlindanýtingu á þeim landsvæðum þar sem enn hefur ekki verið leyst úr ágreiningi um eignarhald, þ.e. á þeim landsvæðum sem eiga eftir að lúta lögbundinni meðferð óbyggðanefndar skv. III. kafla laga nr. 58/1998, um þjóðlendur o.fl., er það að segja að um tímabundna óvissu er að ræða. Svo sem rakið hefur verið er ýmis auðlindanýting háð leyfum stjórnvalda, óháð eignarhaldi sem slíku. Ekki verður séð að möguleg óvissa um eignarhald þurfi, í öllum tilvikum a.m.k., að seinka því að unnt sé að taka afstöðu til óska um heimildir til auðlindanýtingar, svo sem orkuvinnslu, jarðefnavinnslu, jarðhitanýtingar o.s.frv. Eru raunar fordæmi fyrir því að á grundvelli samninga, lagaheimilda og/eða leyfis stjórnvalda sé ákvörðun um réttmæti tilkalls til endurgjalds og/eða bóta vegna umræddra auðlinda látin bíða endanlegrar og efnislegrar niðurstöðu um eignarhald eða að slíkt endurgjald sé ákvarðað og/eða greitt með fyrirvara um endanlega niðurstöðu um eignarhaldið.

2.2. Gildandi löggjöf um auðlindanýtingu og stýringu.

Hér að framan hefur verið dregin upp nokkur mynd af eignarhaldi og forræði náttúruauðlinda í víðtækri merkingu sem finnast á íslensku forráðasvæði. Útlistun hinna eignarréttarlegu heimilda segir á hinn bóginn ekki nema hálfra söguna. Eins hefur löggjafinn sett nýtingu náttúruauðlinda, þar á meðal í eignarlöndum, margvíslegar skorður. Í þessum kafla mun þess freistað að draga upp nokkra mynd af þeirri stjórnsýslu sem auðlindanýtingin sætir, ekki síst þeim lagareglum sem taka til úthlutunar leitar, rannsóknar og nýtingarleyfa stjórnvalda á auðlindum innan þess sama forráðasvæðis.

2.2.1. Auðlindastýring skv. lögum nr. 57/1998 um auðlindir í jörðu.

Lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, taka eins og fram hefur komið til jarðefna, jarðhita og grunnvatns, sem og til rannsókna og nýtingar á örverum sem vinna má á jarðhitasvæðum. Þá ná löggin einnig til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu í kjölfar breytingar sem gerð var árið 2006 með lögum nr. 5/2006.

Iðnaðarráðherra er, samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, heimilt að hafa frumkvæði að og/eða láta rannsaka og leita að auðlindum í jörðu hvar sem er á landinu og skiptir þá ekki máli þó að landeigandi hafi sjálfur hafið slíka rannsókn eða leit eða heimilað það öðrum, nema viðkomandi aðili hafi gilt rannsóknarleyfi samkvæmt lögnum. Með sama hætti getur ráðherra heimilað öðrum rannsóknir og leit og skal þá gefa út rannsóknarleyfi til viðkomandi. Þessar heimildir ráðherra ná bæði til landsvæða utan eignarlands og innan. Landeigandi þarf ekki að fá leyfi ráðherra til þess að láta leit eða rannsókn fara fram á eignarlandi sínu svo sem segir í 2. mgr. 4. gr. laganna. Þó ber landeiganda að senda Orkustofnun áætlun og lýsingu á fyrirhuguðum borunum, sprengingum, gerð námuganga eða öðrum verulegum framkvæmdum í þessu skyni. Orkustofnun getur, að fengnu samþykki ráðherra, sett landeiganda þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum o.s.frv.

Í 5. gr. auðlindalaga er skilgreint hvað felst í rannsóknarleyfi, þ.e. heimild til þess að leita að viðkomandi auðlind á tilteknu svæði á leyfistímanum, rannsaka umfang, magn og afkastagetu hennar og fylgja að öðru leyti þeim skilmálum sem tilgreindir eru í lögum þessum og ráðherra telur nauðsynlega. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. skal rannsóknarleyfi veitt einum aðila á hverju svæði. Þó er heimilt að veita fleiri en einum aðila slíkt leyfi sameiginlega hafi þeir staðið saman að rannsóknarleyfisumsókn og gert með sér samning um skiptingu rannsóknarkostnaðar. Ráðherra er heimilt í rannsóknarleyfi, samkvæmt 3. mgr. 5. gr., að veita fyrirheit um forgang leyfishafa að nýtingarleyfi fyrir hitaveitur í allt að tvö ár eftir að gildistíma rannsóknarleyfis er lokið og að öðrum aðila verði ekki veitt rannsóknarleyfi á þeim tíma. Áður en rannsóknarleyfi er veitt skal umsagnar Orkustofnunar og umhverfisráðuneytisins leitað.

Nýting auðlinda úr jörðu er háð leyfi iðnaðarráðherra hvort sem er til nýtingar auðlinda í eignarlöndum eða í þjóðlendum eins og fram kemur í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 57/1998. Landeigandi hefur ekki forgang að nýtingarleyfi vegna auðlindar í eignarlandi sínu, nema hann hafi áður fengið útgefið rannsóknarleyfi. Í þessu felst að einnig landeiganda er óheimilt að hefja nýtingu á

jarðefnum og meiri háttar nýtingu á jarðhita og grunnvatni án leyfis ráðherra. Regla þessi á þó ekki við um nýtingu á grjóti, mól, sandi, vikri, gjalli og öðrum slíkum gos- og steinefnum, svo og mold, mó og surtarbrandi, sem fram fer á eignarlandi, sbr. 8. gr. laganna. Ráðherra er samkvæmt 2. mgr. 5 gr. heimilt í rannsóknarleyfi að veita fyrirheit um forgang leyfishafa að nýtingarleyfi fyrir hitaveitur⁴ í allt að tvö ár eftir að gildistíma rannsóknarleyfis er lokið og að öðrum aðila verði ekki veitt rannsóknarleyfi á þeim tíma.

Í 2. mgr. 6. gr. er fjallað um inntak nýtingarleyfis. Í nýtingarleyfi, samkvæmt lögunum, felst heimild til handa leyfishafa til að vinna úr og nýta viðkomandi auðlind á leyfistímanum í því magni og með þeim skilmálum öðrum sem tilgreindir eru í lögunum og ráðherra telur nauðsynlega. Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Orkustofnunar, umhverfisráðuneytis og viðkomandi sveitarstjórnar samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laganna. Öll fjárhagsleg réttindi fasteignareiganda eru svo tryggð með reglum 1. mgr. 7. gr. og eignarnáms- og bótaákvæðum X. kafla laganna.

Fjallað er um skilyrði fyrir veitingu leyfa, efni þeirra og afturköllun í VIII. kafla laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Samkvæmt 16. gr. laganna skal koma skýrt fram í umsóknum um rannsóknar- og nýtingarleyfi hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt ítarlegum upplýsingum um fyrirhugaðar framkvæmdir umsækjanda eftir nánari ákvörðun ráðherra. Í 17. gr. eru tiltekin þau sjónarmið sem gæta þarf að þegar nýtingarleyfi eru veitt, þ.e. nýting auðlinda í jörðu skal vera 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. Telji ráðherra að umsækjandi um nýtingarleyfi uppfylli ekki þessar kröfur getur hann synjað um nýtingarleyfi eða sett sérstök skilyrði í nýtingarleyfi af þessu tilefni. Veiting nýtingarleyfa vegna auðlinda í eignarlandi tekur því mið af þessum sjónarmiðum sem ganga þá framar hagsmunum landeiganda.⁵

Í 18. gr. laganna er að finna upptalningu á atriðum sem tilgreina skal í rannsóknar- og/eða nýtingarleyfi og er sú upptalning ekki tæmandi. Í 19. gr. er ákvæði þess efnis að ráðherra geti haft frumkvæði að rannsókn og vinnslu með því að auglýsa eftir umsóknum um leyfi. Ef leyfishafi hlítir ekki skilyrðum þeim sem sett eru í leyfinu eða samningum sem tengjast leyfinu skal ráðherra veita honum skriflega aðvörun og frest til úrbóta. Sinni leyfishafi ekki slíkri aðvörun skal ráðherra afturkalla leyfið eins og kemur fram í 1. mgr. 20. gr. Einnig er heimilt að afturkalla leyfi ef bú leyfishafa er tekið til gjaldþrotaskipta eða hann leitar nauðasamninga samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laganna.

Fjallað er um vernd og eftirlit með vinnsluvæðum, upplýsingagjöf, meðferð upplýsinga o.fl. í IX. kafla laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Samkvæmt 21. gr. laganna annast Orkustofnun eftirlit með leitar- og vinnsluvæðum jarðefna og jarðhitasvæðum, svo og vinnsluvæðum grunnvatns þar sem leyfi hefur verið veitt. Í 1. gr. 22. gr. er tekið fram að handhafi rannsóknar- eða nýtingarleyfis skuli eigi sjaldnar en árlega og við lok leyfistíma senda Orkustofnun skýrslu þar sem fram koma upplýsingar um niðurstöður leitar og rannsókna, upplýsingar um eðli og umfang auðlinda, heildarmagn og mat á verðmæti auðlindar sem nýtt hefur verið og fleiri atriði samkvæmt nánari ákvæðum í viðkomandi leyfi. Leyfishafi skal einnig senda sýni af jarðfræðilegum efnun óski Orkustofnun þess. Í 23. gr. er kveðið á um meðferð upplýsinga sem veittar eru Orkustofnun. Í 1. mgr. er tekið fram að upplýsingar séu bundnar trúnaði á gildistíma leyfis, framlengingar þess og þegar rannsóknarleyfishafa er veittur forgangur að nýtingarleyfi skv. 2. mgr. 5. gr. Þegar rannsóknarleyfishafa er veitt nýtingarleyfi í beinu framhaldi af rannsókn helst trúnaðarskyldan. Þó er unnt að takmarka trúnaðarskyldu í viðkomandi leyfi. Upplýsingar sem leyfishafi veitir Orkustofnun skulu vera í vörslu Orkustofnunar samkvæmt 2. mgr. 23. gr. Orkustofnun er heimilt að ráðstafa upplýsingunum þegar trúnaðarskyldan er fallin niður og einnig er stofnuninni heimilt að nýta sér upplýsingar almennt í vísindaskyni á meðan leyfi

⁴ Fyrir gildistöku laga nr. 5/2006, um breytingu á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu var ráðherra heimilt að veita rannsóknarleyfishafa fyrirheit um forgang að nýtingarleyfi, en sú heimild var takmörkuð við hitaveitur með lögum nr. 5/2006.

⁵ Sjá athugasemdir um 17. gr. í frumvarpi til laga um eignarhald og nýtingu á auðlindum í jörðu (sem varð að lögum nr. 57/1998), þingskjal nr. 574 á 122. löggjafarþingi, 1997-98.

er í gildi, enda sé trúnaðarskylda virt. Um vernd og eftirlit með leitar- og vinnslusvæðum gilda einnig lög um náttúruvernd.

Landeiganda eða umráðamanni hans er, samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laganna, skylt að veita rannsóknarleyfishöfum óhindraðan aðgang að eignarlandi því sem í hlut á. Þá er landeiganda og umráðamanni lands skylt að veita nýtingarleyfishöfum aðgang að því landi sem nýtingarleyfið tekur til, en þó ekki fyrr en leyfishafi hefur náð samkomulagi við landeiganda um endurgjald fyrir auðlindir eða eignarnám farið fram og umráðataka samkvæmt því. Í 2. mgr. er tekið fram að landeiganda eða umráðamanni beri að hlíta hvers konar afnotum af landi, takmörkun á umráðarétti og óþægindum sem nauðsynleg eru vegna rannsóknar eða nýtingar á auðlind í samræmi við viðkomandi leyfi.

Við nýtingu eða rannsóknir á auðlindum í jörðu skulu landeigendur og leyfishafar, samkvæmt 3. mgr. 26. gr. laganna gæta þess að framkvæmdir valdi hvorki mönnum, munum né búpeningi hættu eða skaða. Jafnframt skulu landeigendur og leyfishafar gæta þess að valda ekki mengun og spjöllum á lífríki. Sama gildir um frágang nýtingarsvæðis ef nýting leggst af. Komi upp ágreiningur milli rétthafa um nýtingu auðlindar, sem ekki fæst jafnaður, t.d. ef landamerki tveggja eða fleiri rétthafa liggja þannig að nýting auðlindar verður ekki aðskilin, segir í 27. gr. að afla skuli mats dómkvaddra matsmanna um hvernig hagkvæmast sé að hagnýta auðlindina og hver sé hlutfallslegur réttur hvers og eins til nýtingar.

X. kafli laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu fjallar um eignarnáms- og bótaákvæði. Í 28. gr. er tekið fram að veiti iðnaðarráðherra öðrum en landeiganda leyfi til að leita að og rannsaka auðlind innan eignarlands geti landeigandi þá krafist bóta vegna tjóns sem hann verður sannanlega fyrir af þeim sökum vegna röskunar eða skemmda á landi og mannvirkjum. Náist ekki samkomulag um bætur skal ákveða þær með eignarnámsmati. Hafi iðnaðarráðherra veitt aðila nýtingarleyfi vegna auðlinda í eignarlandi, en leyfishafi nær ekki samkomulagi við landeiganda um þau atriði sem nýtingarleyfið tekur til, þar með talið endurgjald fyrir auðlind, þá getur iðnaðarráðherra, samkvæmt 1. mgr. 29. gr., tekið þær auðlindir eignarnámi ásamt nauðsynlegu landi, mannvirkjum, aðstöðu til vinnslu auðlindanna og öðrum réttindum landeiganda að því leyti sem nauðsyn ber til svo að leyfið geti komið að notum. Nánar er fjallað um eignarnámsheimildir ríkisins á auðlindum í jörðu sem fylgja eignarlandi ef þess reynist þörf í 2.-4. mgr. 29. gr.

Iðnaðarráðherra hefur heimild til að semja við nýtingarleyfishafa um endurgjald fyrir auðlindir í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar samkvæmt 1. mgr. 31. gr. auðlindalaga. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar þarf, til nýtingar á auðlindum í þjóðlendum, auk leyfis samkvæmt auðlindalögum, leyfi samkvæmt ákvæðum laga um þjóðlendum o.fl. Um samninga um endurgjald fyrir auðlindir í þjóðlendum og leigu fyrir nauðsynlegt land og önnur réttindi sem leyfishafi þarf til að hagnýta auðlind í þjóðlendum sem leyfið tekur til fer eftir reglum laga um þjóðlendum o.fl.

Í 32. gr. er kveðið á um að leyfi samkvæmt lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, séu ekki framseljanleg né megi setja þau til tryggingar fjárskuldbindingum nema með leyfi ráðherra.

Verður nú fjallað nánar um einstakar náttúruauðlindir:

2.2.1.1. Jarðefni.

Um jarðefni er fjallað í V. kafla laganna. Hugtakið er skilgreint í 4. mgr. 2. gr. Heimild til rannsókna, leitar og nýtingar er háð leyfum iðnaðarráðherra í samræmi við reglur III. og IV. kafla laganna. Þrátt fyrir það er heimilt án leyfis að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, möl, leir, sand, vikur, gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand. Öll fjárhagsleg réttindi fasteignareiganda eru svo tryggð með reglum 1. mgr. 7. gr. og eignarnáms- og bótaákvæðum X. kafla laganna.

2.2.1.2. Jarðhiti.

Um jarðhita er fjallað í VI. kafla laganna. Hugtakið er skilgreint í 5. mgr. 2. gr. Heimild til rannsókna, leitar og nýtingar er háð leyfum iðnaðarráðherra í samræmi við reglur III. og IV. kafla laganna. Þrátt fyrir það er landeiganda heimilt án leyfis, samkvæmt 10. gr. laganna, að hagnýta jarðhita í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylræktar, iðnaðar og iðju, allt að 3,5 MW miðað við vermi sem tekið er úr jörðu alls innan eignarlands. Landeiganda ber þó að tilkynna Orkustofnun um fyrirhugaðar jarðboranir og aðrar meiri háttar framkvæmdir vegna þessa. Orkustofnun er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að setja þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum. Í 13. gr. kemur fram að sveitarfélag skuli hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna jarðhita innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa hitaveitu sem rekin er í sveitarfélaginu. Öll fjárhagsleg réttindi fasteignareiganda eru svo tryggð með reglum 1. mgr. 7. gr. og eignarnáms- og bótaákvæðum X. kafla laganna. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. fer um heimild til nýtingar á jarðhita til raforkuvinnslu samkvæmt ákvæðum orkulaga.

2.2.1.3. Grunnvatn.

Um grunnvatn er fjallað í VI. kafla laganna. Hugtakið er skilgreint í 6. mgr. 2. gr. Heimild til rannsókna, leitar og nýtingar er hins vegar háð leyfum iðnaðarráðherra í samræmi við reglur III. og IV. kafla laganna. Landeiganda er þó heimilt án leyfis, samkvæmt 14. gr., að hagnýta grunnvatn í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þar með talið til fiskeldis, iðnaðar og iðju, allt að 70 ltr./sek. Landeiganda ber þó að tilkynna Orkustofnun um fyrirhugaðar jarðboranir og aðrar meiri háttar framkvæmdir vegna þessa. Orkustofnun er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að setja landeiganda þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum o.s.frv. Í 15. gr. laganna er hnykk á því að sveitarfélög skuli hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna grunnvatns innan marka sveitarfélaganna vegna þarfa vatnsveitu sem rekin er þar. Öll fjárhagsleg réttindi fasteignareiganda eru svo tryggð með reglum 1. mgr. 7. gr. og eignarnáms- og bótaákvæðum X. kafla laganna.

2.2.1.4. Örverur.

Í 34. gr. laga nr. 58/1998 er kveðið á um að lögin taki eftir því sem við á til rannsókna og nýtingar á örverum sem vinna má á jarðhitasvæðum. Með örverum er átt við örverufræðilega einingu, myndaða af frumum eður ei, sem fær er um eftirmyndun eða yfirfærslu erfðaefnis. Rannsóknir og nýting örvera á jarðhitasvæðum er óheimil án leyfis iðnaðarráðherra samkvæmt lögum þessum. Leyfi skal veitt að höfðu samráði við umhverfisráðherra. Náttúrufræðistofnun Íslands fer með eftirlit með rannsókn og nýtingu samkvæmt þessari grein.

2.2.2. Vatnsafl til raforkuframleiðslu.

Með lögum nr. 5/2006 var 1. gr. laga nr. 58/1998 breytt á þá leið að mælt er svo fyrir að lögin skuli taka til rannsókna á vatnsafl til raforkuframleiðslu. Auk þeirra skilyrða sem þar eru talin skal umsækjandi um rannsóknarleyfi leggja fram mat á því hvernig tengja megir fyrirhugaða virkjun raforkukerfi landsins. Eftir sem áður fer um veitingu leyfa til nýtingar vatnsorku í því skyni, þ.e. virkjanaleyfis, eftir ákvæðum raforkulaga, nr. 65/2003.

Raforkulög, nr. 65/2003, fjalla um vinnslu, flutning, dreifingu og viðskipti með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa. Leyfi ráðherra þarf til að reisa og reka raforkuver samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna. Þó þarf ekki slíkt leyfi vegna raforkuvera með uppsettu afli sem er undir 1 MW nema orka frá raforkuveri sé afhent inn á dreifikerfi dreifiveitna eða flutningsleið. Eigendur virkjana með uppsett afl 30–1.000 kW skulu skila Orkustofnun tæknilegum upplýsingum um virkjun. Einnig er skylt að tilkynna Orkustofnun árlega um heildarraforkuvinnslu raforkuvera með uppsettu afli yfir 100 kW. Samkvæmt 2. mgr. fellur virkjunarleyfi úr gildi 10 árum eftir veitingu þess ef leyfishafi hefur þá ekki hafið framkvæmdir og 15 árum eftir veitingu þess ef virkjun er þá ekki komin í rekstur. Áður en að þessum tímamörkum kemur getur leyfishafi sótt um endurnýjun leyfis til ráðherra. Samkomulag þarf að hafa náðst við landeigendur og eigendur orkulinda um endurgjald eða ákvörðun um eignarnám skv. 23. gr. laganna að liggja fyrir áður en leyfishafi hefur framkvæmdir á eignarlandi á grundvelli leyfis. Hafi hvorki náðst samkomulag um endurgjaldið né eignarnáms verið óskað innan 90 daga frá útgáfu leyfis fellur það niður samkvæmt 3. mgr. 4. gr. Þetta á einnig við um nýtingu auðlinda í þjóðlendum eftir því sem við á.

Í 5. gr. er fjallað um útgáfu virkjunarleyfis en samkvæmt 1. mgr. verður það aðeins veitt sjálfstæðum lög- og skattaðila. Í 2. mgr. segir að ráðherra geti sett skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis er lúta að því að tryggja nægilegt framboð raforku, öryggi, áreiðanleika og skilvirkni raforkukerfisins og nýtingu endurnýjanlegra orkulinda. Enn fremur má setja skilyrði er lúta að umhverfisvernd, landnýtingu og tæknilegri og fjárhagslegri getu virkjunarleyfishafa. Öll skilyrði skulu tilgreind í reglugerð og hefur það verið gert með reglugerð nr. 1040/2005. Í 6. gr. laganna er talið upp hvað tilgreina skal í virkjunarleyfi og er sú tilgreining ekki tæmandi.

Ef leyfishafi fer ekki að skilyrðum laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim, skilyrðum leyfisins, samningum sem tengjast leyfinu eða öðrum heimildum, skal ráðherra veita honum skriflega aðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta, samkvæmt 36. gr. laganna. Sinni leyfishafi ekki aðvörðun ráðherra innan tilgreindra tímamarka getur ráðherra afturkallað leyfið eða breytt því. Ef um alvarleg brot eða vanrækslu er að ræða eða ljóst er að leyfishafi getur ekki staðið við skyldur sínar samkvæmt leyfinu getur ráðherra þó afturkallað það án aðvörðunar.

2.2.3. Veði villtra fugla og spendýra.

Heimildin til slíkra veiða sætir, burtséð frá einkarétti eða eignarrétti fasteignareiganda, fjölþættum takmörkunum og stýringu. Þar koma til fyrir mæli Tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, en þó fyrst og fremst laga nr. 64/1994, um verndun, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum. Segja má að meginregla gildandi réttar hér á landi sé nú sú að öll villt spendýr og fuglar séu alfriðuð, sbr. 6. gr. laga 64/1994 með takmörkunum sem annað tveggja koma fram í lögum sjálfum ellegar reglugerð.

2.2.4. Veiði á vatnafiskum.

Í lögum nr. 64/2006, um lax- og silungsveiði, gefur að finna mikinn fjölda takmarkana sem veiði og nýting vatnafiska sætir. Mun vart ofmælt að engin auðlindanýting sæti jafnumfangsmiklum takmörkunum og skorðum, bæði af einkaréttarlegum toga sem og opinbers eðlis.

2.2.5. Auðlindir hafsbotsins.

Fjallað er um auðlindir hafsbotsins í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, með síðari breytingum. Í 1. mgr. 1. gr. er tekið fram að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Hugtakið auðlind í lögum tekur samkvæmt 2. mgr. til allra ólífrænna og lífrænna auðlinda hafsbotsins annarra en lifandi vera. Í 2. gr. laganna er kveðið á um að enginn megi leita að efnum til hagnýtingar á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga, nema að fengnu skriflegu leyfi iðnaðarráðherra. Netlög, eru samkvæmt 3. mgr. 1. gr. sjávarbotn 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Í 2. mgr. 2. gr. kemur fram að ráðherra sé heimilt að veita leyfishafa fyrirheit um forgang að leyfi samkvæmt 3. gr. laganna í allt að tvö ár eftir að gildistíma leyfis til leitar er lokið og um að öðrum aðila verði ekki veitt leyfi til leitar á sama tíma.

Í 1. mgr. 3. gr. laganna er fjallað um að óheimilt sé að taka eða nýta efni af hafsbotni eða úr honum, nema að fengnu skriflegu leyfi iðnaðarráðherra. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. er iðnaðarráðherra heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir töku eða nýtingu sem hann heimilar skv. 1. mgr. Tekjum af leyfum skal að jafnaði varið til hafsbots- og landgrunnsrannsókna samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Í 4. gr. er nánar fjallað um leyfin en þar segir að leyfi til hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni skuli bundið við ákveðið svæði og gilda til ákveðins tíma sem ekki má vera lengri en 30 ár. Í leyfisbréfi skal m.a. ætíð greina hverjar ráðstafanir leyfishafi skuli gera til að forðast mengun og spillingu á lífríki láðs og lagar. Að auki er tekið fram að við veitingu leyfa samkvæmt lögum skuli gæta ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum.

2.2.6. Kolvetni.

Í lögum nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, er fjallað um leyfisveitingu til nýtingar á kolvetni. Löggin verður að skýra sem sérlög gagnvart lögum nr. 73/1990 sem fjalla almennt um auðlindir á, í og undir hafsbotni utan netlaga. Kolvetnislöggin taka, samkvæmt 1. gr. laganna, til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis og flutnings þess eftir leiðslukerfi utan netlaga í

landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Lögin taka einnig til hafstöðva nema annað sé ákveðið í lögum eða reglum settum með stoð í lögnum. Hugtakið kolvetni er skilgreint í 2. gr. laganna og merkir það jarðolía, jarðgas eða annars konar kolvetni sem er til staðar í jarðlögum undir hafsbotni frá náttúrunnar hendi og nýtanlegt er í loftkenndu eða fljótandi formi.

Samkvæmt 3. gr. laganna er íslenska ríkið eigandi kolvetnis og eru leit, rannsóknir og vinnsla kolvetnis háðar leyfi iðnaðarráðherra. Ráðherra skal, samkvæmt 2. mgr. 4. gr., leita umsagnar sjávarútvegsráðuneytis og umhverfisráðuneytis áður en leyfi er veitt til leitar kolvetnis til vinnslu. Í 5. gr. laganna er tekið fram hvað koma skuli fram í umsókn um leyfi til að leita kolvetnis og í 6. gr. er fjallað um tímalengd leyfis til leitar. Eins og áður greinir er það iðnaðarráðherra sem veitir leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis á tilteknum svæðum. Slíkt leyfi felur í sér einkarétt leyfishafa til rannsókna og vinnslu kolvetnis. Einungis má, samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna, veita slíkt leyfi aðilum sem að mati iðnaðarráðherra hafa nægilega sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að annast þessa starfsemi. Í 2. mgr. er tekið fram að áður en veitt er rannsóknar- og vinnsluleyfi, samþykki eða leyfi fyrir einstökum framkvæmdum skv. 14.–18. gr. laganna, skuli ráðherra leita umsagnar sjávarútvegsráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Auglýsa skal eftir umsækjendum áður en leyfi til rannsókna og vinnslu á kolvetni er veitt eins og greinir í 1. mgr. 8. gr. laganna. Leyfi skulu veitt á grundvelli hlutlægra viðmiðana sem gerðar hafa verið opinberar. Iðnaðarráðherra er heimilt að hafna öllum umsóknum um leyfi sem berast í kjölfar auglýsingar. Iðnaðarráðherra er þó heimilt, þegar sérstaklega stendur á, að veita leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis án auglýsingar samkvæmt 3. mgr. 8. gr. en þegar slíkt leyfi er veitt skal gefa leyfishöfum á aðlægum svæðum tækifæri til að sækja um rannsóknar- og vinnsluleyfi á viðkomandi svæði. Tilkynna skal um ákvörðun þessa í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum Evrópubandalagsins. Iðnaðarráðherra er heimilt, samkvæmt 5. mgr. 8. gr., að krefjast greiðslu kostnaðar af mati á umsækjendum og veitingu leyfis skv. 7. gr.

Í 9. gr. laganna er tilgreint hvers þarf að geta í umsókn um rannsóknar- og vinnsluleyfi kolvetnis. Ákvæði um tímalengd og inntak rannsóknar- og vinnsluleyfis er að finna í 10. og 11. gr. laganna. Iðnaðarráðherra er heimilt samkvæmt 12. gr. laganna að kveða á um að skyldur samkvæmt rannsóknar- og vinnsluleyfi haldist eftir að gildistíma leyfisins lýkur, afsal eða afturköllun leyfisins. Uppfylli leyfishafi ekki skyldur samkvæmt rannsóknar- og vinnsluleyfi er iðnaðarráðherra heimilt að krefjast þess að leyfishafi greiði þann kostnað sem þarf til að inna skyldurnar af hendi, að hluta eða að fullu. Telji iðnaðarráðherra skynsamlegt að samnýta tvær eða fleiri kolvetnisauðlindir af hagkvæmnisástæðum getur hann, að höfðu samráði við leyfishafa, krafist þess að svo verði gert, samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. er iðnaðarráðherra heimilt að skylda leyfishafa til að veita gegn endurgjaldi öðrum leyfishöfum aðgang að búnaði og flutningstækjum með slíka samnýtingu í huga.

Í 14. og 15. gr. laganna er kveðið á um að leyfi iðnaðarráðherra þurfi til að mega hefja boranir í jarðlög undir hafsbotni og sama gildir um byggingu og uppsetningu hafstöðvar og vinnslu kolvetnis.

Í 21. gr. laganna er kveðið á um að við veitingu leyfis skv. III. og IV. kafla skuli þess gætt að nýting auðlindanna 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.

Eftirlit með leitar-, rannsóknar- og vinnslusvæðum kolvetnis, þar sem leyfi hefur verið veitt, er í höndum Orkustofnunar eins og greinir í 1. mgr. 24. gr. laganna. Handhafi leitarleyfis eða rannsóknar- og vinnsluleyfis skal eigi sjaldnar en árlega og við lok leyfistíma senda Orkustofnun skýrslu þar sem fram koma upplýsingar um framkvæmd og niðurstöður leitar, rannsókna og vinnslu, upplýsingar um eðli og umfang kolvetnisauðlindar, heildarmagn og mat á verðmæti þess kolvetnis sem hefur verið unnið og fleiri atriði samkvæmt ákvæðum í viðkomandi leyfi. Þá skal leyfishafi afhenda gögn og senda sýni af efnun óski Orkustofnun þess.

Í 28. gr. er kveðið á um skaðabótaábyrgð leyfishafa skv. lögnum á hvers konar tjónum sem stafa af kolvetnisstarfsemi, þar á meðal umhverfisspjöllum, án tillits til þess hvort tjónið verður rakið til sakar.

2.2.7. Veði á sjávardýrum í íslenskri fiskveiðilandhelgi.

Í 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða er tekið fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Til nytjastofna samkvæmt lögnum teljast sjávardýr og sjávargróður sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um samkvæmt 2. gr. laganna. Í 4. gr. laganna er kveðið á um að enginn megi stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Samkvæmt 5. gr. koma aðeins til greina, við veitingu leyfa, þau fiskiskip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þó er heimilt án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í tómsundum til eigin neyslu samkvæmt 6. gr. a. Slíkar veiðar er einungis heimilt að stunda með handfærum án sjálfvirknibúnaðar. Afla, sem veiddur er samkvæmt þessari heimild, er óheimilt að selja eða fényta á annan hátt.

Nýting nytjastofna sjávar sæta þó mun umfangsmeiri stýringu en þetta. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. skal veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafl er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skal úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára. Við ákvörðun aflahlutdeildar í þeim stofnum sem ekki hafa áður verið bundnir ákveðnum heildarafla skal miðað við aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabíla, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. er meginregla að aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. 7. gr. Í 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 er kveðið á um það að heimilt sé að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess. Í 1. mgr. 12. gr. laganna er kveðið á um að heimilt sé að færa aflamark milli skipa. Hafa þó aðeins fáein meginatriði stýringar skv. lögum nr. 38/1990 verið nefnd hér til sögunnar.

Það skal áréttað að nýting þeirra auðlinda sem hér hefur verið fjallað um kann að sæta margvíslegum öðrum takmörkunum lögum samkvæmt, m.a. af vettvangi umhverfislöggjafar, byggingar- og skipulagslöggjafar, landbúnaðarlöggjafar, orkulöggjafar o.s.frv. Verður nánar að slíku vikið í kafla 2.3.

2.3. Gildandi löggjöf um vernd náttúruauðlinda.

Helstu lög af umhverfisréttarlegum toga sem máli skipta varðandi vernd þeirra náttúruauðlinda sem falla undir lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, sbr. lög nr. 5/2006, eru lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, og skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997. Lagabálkar þessir falla allir undir umhverfisráðuneyti, sbr. reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 3/2004. Meginlöggjöfin um náttúruvernd, þ.m.t. vernd náttúruauðlinda, er án efa lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, en önnur framangreind lög leika þó stór hlutverk á þessu sviði og skarast á margvíslegan hátt. Þá er rétt að nefna vatnalög, nr. 15/1923, sbr. einnig vatnalög, nr. 20/2006, sem gildi taka 1. nóvember 2007 en þá falla hin eldri lög úr gildi. Lög þessi falla undir iðnaðarráðuneytið en skipta engu að síður máli í þessu samhengi. Einnig hafa verið sett lög um vernd afmarkaðra landsvæða, sbr. lög nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar, lög nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum, lög nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, og lög nr. 85/2005, um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess. Fleiri lagabálkar af þessum toga má nefna þar sem þeir geta takmarkað nýtingu þeirra auðlinda sem hér er ræðir þótt markmið laganna sé ekki vernd þeirra í sjálfu sér. Þar skulu fyrst nefnd lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir en einnig lög nr. 17/1965, um landgræðslu, og lög um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970. Hér er ekki um tæmandi talningu að ræða.

2.3.1. Lög nr. 44/1999, um náttúruvernd.

Meginlöggjöfin um náttúruvernd er eins og áður segir lög nr. 44/1999, um náttúruvernd. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laganna er það m.a. eitt af markmiðum þeirra að stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Í öðrum kafla laganna er fjallað um stjórn náttúruverndarmála og segir í 1. mgr. 4. gr. að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn náttúruverndarmála og í 1. mgr. 6. gr. að Umhverfisstofnun hafi eftirlit með framkvæmda laganna og sé ráðherra til ráðgjafar. Í 11. gr. laganna er kveðið á um náttúruverndarnefndir en skv. 1. mgr. greinarinnar starfar þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd á vegum hvers sveitarfélags eða héraðsnefndar og skulu þær skv. 2. mgr. vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar um náttúruverndarmál.

Í fimmta kafla laganna er fjallað um landslagsvernd og kemur fram í 33. gr. að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda, sbr. 11. gr., við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim og við álit um mat á umhverfisáhrifum en í 34. gr. að meiri háttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breyting lands með jarðvegi eða efnistöku, skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Samkvæmt 37. gr. njóta tilteknar jarðmyndanir og vistkerfi sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er. Þetta eru í fyrsta lagi eldvörp, gervíggar og eldhraun, í öðru lagi stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að stærð eða stærri, í þriðja lagi mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri, í fjórða lagi fossar, hverir og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m² að stærð eða stærri og loks sjávarfitjar og leirur. Leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi, sbr. 27. og 43. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa skv. 1. mgr. nema fyrir liggja aðalskipulag samþykkt eftir gildistöku laga þessara þar sem umsögn skv. 33. gr. liggur fyrir. Samkvæmt 38. gr. þarf leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum en leita skal umsagnar og tilkynna stofnuninni um framkvæmdir þar sem hættu er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjasrá, sbr. 67. og 68. gr. laganna. Í 39. gr. er kveðið á um vernd skóga og annarra gróðursamfélaga en skv. 40. gr. getur Umhverfisráðherra, að fenginni tillögu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands og umsögn iðnaðarráðuneytis, mælt fyrir í reglugerð um vernd steinda, m.a. um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum.

Kafla sex í lögum um náttúruvernd fjallar um nám jarðfna og gilda ákvæði kaflans, sbr. 45. gr. laganna, um efnistöku í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og, eftir því sem við á, um efnistöku af eða úr hafsbotni í íslenskri landhelgi og efnahagslögsögu. Samkvæmt 46. gr. fer um skipulag efnistökusvæða eftir ákvæðum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, og reglum settum samkvæmt þeim. Um heimild til efnistöku er fjallað í 47. gr. og er þar hnykkt á mörgu sem kveðið er á um í öðrum lögum, s.s. í 1. mgr. að um leyfi til efnistöku af eða úr hafsbotni utan netlaga fari eftir ákvæðum laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990. Iðnaðarráðherra skuli þó leita umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt. Í 2. mgr. segir að öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga sé háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sbr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Þar sem ekki liggja fyrir samþykkt aðalskipulag sem Umhverfisstofnun og viðkomandi náttúruverndarnefnd hafi gefið umsögn sína um, sbr. 33. gr., sé óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir en að fenginni umsögn framangreindra aðila. Enn fremur gildi um efnistöku á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. sé eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóti verndar skv. 37. gr. Í 48. og 49. gr. laganna er fjallað um annars vegar áætlun um efnistöku og hins vegar frágang efnistökusvæða. Í 48. gr. kemur m.a. fram að áður en leyfi er veitt til efnistöku skv. 47. gr. skuli liggja fyrir áætlun námuréttarhafa um væntanlega efnistöku þar sem m.a. skal gerð grein fyrir magni og gerð efnis, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði og að Umhverfisstofnun sé heimilt að krefjast þess að námuréttarhafi leggi fram tryggingu sem stofnunin telur fullnægjandi fyrir áætluðum kostnaði við eftirlit og frágang efnistökusvæða. Í 48. gr. segir m.a. að við upphaf efnistöku skuli ganga frá gróðri og efsta hluta jarðvegs námasvæðis á þann hátt að auðvelt verði að jafna honum aftur yfir efnistökusvæði. Að loknum vinnslutíma skuli ganga snyrtilega frá efnistökusvæði þannig að sem

best falli að umhverfi. Þá eru ákvæði um heimildir Umhverfisstofnunar ef frágangur er ekki í samræmi við áætlun um efnistöku.

Sjöundi kafli laga um náttúruvernd fjallar um friðlýstar náttúruminjar en þær skiptast skv. 50. gr. í fimm flokka. Í fyrsta lagi þjóðgarða, sbr. 51. gr., í öðru lagi friðlönd, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 53. gr., í þriðja lagi náttúruvætti á landi, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 53. gr., og í hafi, sbr. 1. mgr. 54. gr., í fjórða lagi friðlýstar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. og 1. mgr. 54. gr. og í fimmta lagi fólkvanga, sbr. 55. gr. Um þjóðgarða segir í 3. mgr. 52. gr. að Umhverfisstofnun geri tillögur um verndaráætlun og landnotkun innan þjóðgarða og að þær skuli staðfestar af ráðherra. Um stofnun fólkvangs segir í 2. mgr. 55. gr. að vilji eitt sveitarfélag eða fleiri að tiltekið svæði verði lýst fólkvangur skuli það eða þau gera tillögu um slíkt til Umhverfisstofnunar þar sem m.a. skuli gerð grein fyrir mörkum fólkvangsins og hvaða takmarkanir ákvörðun um fólkvang kunni að setja umráðarétti eigenda eða rétthafa viðkomandi landsvæðis.

Í 58. og 59. gr. laganna kemur fram að Umhverfisstofnun annist undirbúning friðlýsingar en umhverfisráðherra taki ákvörðun um friðlýsingu. Um efni friðlýsingar segir í 60. gr. að í friðlýsingu skuli m.a. kveðið á um meginatriði verndunar náttúruminja, hversu víðtæk friðunin er, að hve miklu leyti framkvæmdir eru takmarkaðar, umferð og umferðarrétt almennings og notkun veiðiréttar. Í 3. mgr. 60. gr. segir að ef ætla megi að fyrirhugaðar framkvæmdir á friðlýstu svæði raski svo náttúrulegu umhverfi að hætta sé á að ákveðnar lífverur, búsvæði þeirra og vistkerfi eyðist eða verði fyrir verulegum skaða geti umhverfisráðherra látið friðlýsingu taka til banns við slíkum framkvæmdum, enda sé áður fengin umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Í áttunda kafla laga um náttúruvernd er fjallað um náttúruverndaráætlun og náttúruminjasrá. Samkvæmt 65. gr. skal umhverfisráðherra eigi sjaldnar en á fimm ára fresti láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið allt og leggja fyrir Alþingi. Um efni náttúruverndaráætlunar kemur í 66. gr. fram að í áætluninni skuli vera sem gleggstar upplýsingar um náttúruminjar, þ.e. náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sem ástæða þykir til að friðlýsa. Skal í áætluninni lýst sérkennum minjanna og þýðingu þeirra í náttúru landsins. Þá á umhverfisráðherra skv. 67. gr. laganna að gefa út heildstæða náttúruminjasrá eigi sjaldnar en fimmta hvert ár og birta í Stjórnartíðindum. Efni náttúruminjasrá er lýst í 68. gr. og segir þar að í náttúruminjasrá skulu vera sem gleggstar upplýsingar um í fyrsta lagi friðlýstar náttúruminjar, í öðru lagi náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun, sbr. 65. gr. og í þriðja lagi aðrar náttúruminjar, þ.e. landsvæði, náttúrumyndanir og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem rétt þyki að vernda.

Gefin hefur verið út náttúruverndaráætlun 2004-2008, sbr. þingsályktunartillaga um náttúruverndaráætlun 2004-2008 sem samþykkt var á Alþingi hinn 28. maí 2004. Áætlunin byggist á tillögum Umhverfisstofnunar sem birtust í skýrslu hennar „Náttúruverndaráætlun 2004-2008, Aðferðafræði – Tillögur Umhverfisstofnunar um friðlýsingar“ en á grundvelli hennar voru í umhverfisráðuneytinu unnin drög að áætlun sem kynnt voru á 3. umhverfisþingi í október 2003 og síðan lögð fyrir Alþingi.

Í náttúruverndaráætlun segir að hugmyndafræði náttúruverndar nú á tímum kristallist í nokkrum alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, ekki síst í Bernarsamningnum um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu frá 1993 og alþjóðasamningnum um líffræðilega fjölbreytni frá 1992. Þessir samningar leggi sérstaka áherslu á skráningu, vernd og uppbyggingu náttúrulegra vistkerfa, tegunda og búsvæða. Hverju aðildarríki beri að koma á fót neti verndarsvæða sem til samans tryggja lágmarksvernd líffræðilegrar fjölbreytni þess ríkis. Traustar upplýsingar um náttúrufar og náttúruminjar skulu liggja til grundvallar vali á hverju svæði og netið skal byggt upp skipulega þannig að hvert nýtt svæði sem bættist við netið auki heildarfjölbreytni náttúruminja sem njóti verndar. Þá kemur í áætluninni fram að breytt hugmyndafræði hafi getið af sér nýjar vinnuaðferðir við svæðisbundna náttúruvernd. Vinnuaðferðirnar felist í grófum dráttum í því að

skilgreina og skrásetja náttúruminjar sem þarfnast verndar og síðan að tryggja tiltekna lágmarksvernd þeirra í neti friðlýstra svæða.⁶

Núgildandi náttúruminjakrá var gefin út á grundvelli eldri náttúruverndarlaga nr. 47/1971 árið 1996. Síðan hefur fleiri friðlýstum svæðum verið bætt við og eru því á náttúruminjakrá en ný heildstæð útgáfa náttúruminjakrár hefur ekki verið gefin út.

2.3.2. Lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.

Meðal markmiða laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er 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 viðkomandi framkvæmdar og jafnframt að dregið verði eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum hennar. Með lögnum er útfærð sú meginregla umhverfisréttar að ríki skuli láta fara fram mat á umhverfisáhrifum þegar um er að ræða fyrirhugaða starfsemi sem líkleg er til að hafa veruleg, skaðleg áhrif á umhverfið og háð er ákvörðun stjórnvalds.⁷

Kveðið er á um matsskyldu í þriðja kafla laganna. Í 5. gr. er fjallað um matsskyldar framkvæmdir og skv. 1. mgr. greinarinnar eru þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögina ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Í 1. mgr. 6. gr. er vísað til 2. viðauka við lögina um framkvæmdir sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum og í 7. gr. segir, um aðrar framkvæmdir sem hugsanlega eru matsskyldar, að umhverfisráðherra sé heimilt, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, að mæla svo um í reglugerð að framkvæmd sem ekki er talin upp í 1. og 2. viðauka við lög þessi skuli háð mati ef sýnt þykir að hún geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum verður ekki rakin hér að öðru leyti en því að í 1. mgr. 13. gr. laganna segir að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar skv. 5. eða 6. gr. fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd skv. 6. gr. sé ekki matsskyld. Í 2. mgr. sömu greinar segir að við útgáfu leyfis til framkvæmdar skv. 1. mgr. skuli leyfisveitandi kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar. Leyfisveitandi skuli birta opinberlega ákvörðun sína um útgáfu leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum innan tveggja vikna frá útgáfu leyfis. Í ákvörðun skuli tilgreina kærheimild og kærufrest þegar það á við. Ljóst er að neikvæð niðurstaða mats á umhverfisáhrifum getur þýtt synjun um leyfi.

Sem dæmi um framkvæmdir sem skv. 1. viðauka við lögina eru alltaf háðar mati á umhverfisáhrifum og varða auðlindir sem falla undir lög nr. 57/1998 má nefna kerfi til að vinna grunnvatn ef árlegt magn vatns sem unnið er eða veitt á er 10 milljónir m³ eða meira, vinnsla á meira en 500 tonnum á dag af jarðolíu og meira en 500.000 m³ af jarðgasi á dag og efnistöku á landi eða úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar 50.000 m² svæði eða stærra eða er 150.000 m³ eða meiri, jarðvarmavirkjanir með 50 MW uppsett varmafl eða meira og orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira. Með sama hætti má nefna, sem dæmi um framkvæmdir sem skv. 2. viðauka kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum, sbr. einnig 3. viðauka, efnistöku á landi eða úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar 25.000 m² svæði eða stærra eða er 50.000 m³ eða meiri, efnistöku þar sem fleiri en einn efnistökuastaður vegna sömu framkvæmdar og á sama svæði ná samanlagt yfir 25.000 m², neðanjarðarnámur, djúpbörðun (einkum börðun á vinnsluholum og rannsóknarholum á háhitasvæðum og börðun eftir jarðhita á lághitasvæðum þar sem ölkeldur, laugar eða hverir eru á yfirborði eða í næsta nágrenni), jarðvarmavirkjanir ofan jarðar (til að nema kol, jarðolíu, jarðgas og málmgrýti), iðjuver til framleiðslu á rafmagni, gufu og heitu vatni, vatnsorkuver með uppsett rafafli 200 kW eða meira og varmavinnslu úr jarðhitasvæðum sem nemur 2.500 kW hráafli eða meira.

⁶ Tillaga til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2004–2008. Lögð fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004 (þingskjal nr. 716), sjá: <http://www.althingi.is/altext/130/s/0716.html>.

⁷ Frekari umfjöllun um meginreglur umhverfisréttar er að finna í 5. kafla skýrslunnar.

2.3.3. Lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana.

Í júní 2006 tóku gildi ný lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Í 3. gr. laganna kemur fram að þau gilda um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Með lögnum er lögleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 2001/42/EB frá 27. júní 2001, um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið. Tilskipunin tekur til skipulagsáætlana (e. plans) og framkvæmdaáætlana (e. programmes) sem fjalla um landbúnað, skógrækt, fiskeldi, orkumál, iðnað, samgöngur, meðhöndlun úrgangs, vatnsnýtingu, fjarskipti, ferðaþjónustu eða skipulag byggðaþróunar og landnotkunar.

Eins og segir í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögnum er markmið umhverfismats á áætlunarstigi að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvörðunartöku. Í umhverfismati áætlunar eigi einnig að felast mat á samlegðaráhrifum margra framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti eða tiltekin svæði. Í athugasemdum kemur einnig fram að nokkur munur sé á umhverfismati áætlana og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Það eigi við um nákvæmni matsins, málsmeðferð og afgreiðslu þess og komi það til af því að um sé að ræða annars vegar almennar ákvarðanir um meginstefnu og hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir.

2.3.4. Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997.

Eitt af markmiðum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, er skv. 1. gr. þeirra 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. mgr. 9. gr. laganna segir að landið allt sé skipulagsskipt og að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 43. gr. laganna um veitingu byggingarleyfis og ákvæði 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis. Í 5. mgr. 9. gr. segir að í skipulagsáætlunum skuli gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samiburði þeirra kosta sem til greina koma.

Um framkvæmdaleyfi er fjallað í 27. gr. laganna. Í 1. mgr. 27. gr. segir að afla skuli framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þurfi ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi skv. IV. kafla. Í 2. mgr. 27. gr. segir að öll efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga sé háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði laga nr. 44/1999, um náttúruvernd. Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skuli gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði.

2.3.5. Vatnalög.

Í núgildandi vatnalögum, nr. 15/1923, sbr. einnig lög nr. 20/2006, má finna fjölda ákvæða sem miða að vernd auðlindarinnar vatns. Má þar nefna 1. mgr. 7. gr. laga nr. 15/1923 þar sem segir að öll vötn skulu renna sem að fornu hafa runnið og meginregluna um að sú nýting sem hefur í för með sér tjón fyrir aðra sé óheimil.

Evrópusambandið samþykkti sérstaka rammatilskipun um vatn (Water Framework Directive) árið 2000, en tilskipunin tekur til vatnafars og vatnabúskapar í víðasta skilningi þar sem lögð er áhersla á umhverfið og verndun þess. Hluti þeirrar tilskipunar fellur undir EES-samninginn og þann hluta þarf að innleiða í íslenskan rétt í samræmi við ákvæði samningsins. Viðræður hafa staðið yfir við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um sérstakar aðlaganir á efni tilskipunarinnar fyrir Ísland vegna sérstakra aðstæðna hérlandis, sérstaklega strjálbýlis og lítills iðnaðar. Í febrúar 2006 var gengið frá tillögu að sameiginlegri ákvörðun og sameiginlegri yfirlýsingu, en auk þess mun Ísland setja fram einhliða yfirlýsingu þegar gerðin verður tekin inn í EES-samninginn. Stefnt er að því að

leggja fram lagafrumvarp til innleiðingar á tilskipuninni hérlendis á næsta löggjafarþingi 2006-2007.

2.3.6. Lög um vernd tiltekinna svæða.

Elst laganna um vernd tiltekinna svæða eru lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995. Í 2. mgr. 6. gr. þeirra laga kemur fram að þar sem ekki séu fyrir hendi samþykktar skipulagsáætlanir á því landsvæði sem lögin taka til sé hvers konar mannvirkjagerð óheimil, svo og jarðrask, nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar. Í lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, segir í 1. másl. 3. gr. að land þjóðgarðsins skuli vera friðað í því skyni að varðveita ásýnd þess sem helgistaðar þjóðarinnar og til að viðhalda eins og kostur er hinu upprunalega náttúrufari. Í 4. gr. laganna er ákvæði um vatnsvernd og í 5. gr. segir að óheimilt sé að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema að fengnu samþykki Þingvallanefndar og taki bann þetta m.a. til húsabygginga, vegagerðar, lagningar raf- og símalína, borunar eftir vatni, töku jarðefna og vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmda. Þingvallanefnd sé heimilt að binda samþykki á framkvæmdum innan þjóðgarðsins þeim skilyrðum sem hún telur nauðsynleg vegna friðunar samkvæmt lögnum. Með lögum nr. 85/2005, um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, er vatnsverndarsvæði stækkað út fyrir þjóðgarðinn. Segir í 1. mgr. 3. gr. að innan verndarsvæðisins sé óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt vatni eða mengað það, bæði yfirborðsvatn og grunnvatn. Umhverfisráðherra setji, að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og iðnaðarráðuneytið, nánari reglur um framkvæmd vatnsverndunarinnar, þar með talið um jarðrask, byggingu mannvirkja, borun eftir vatni, töku jarðefna, vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmdir, auk reglna um flutning og meðferð hættulegra efna. Í lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004, segir í 3. gr. m.a. að óheimilt sé að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum og landslagi á landsvæði því sem um getur í 1. mgr. 2. gr. og að leita skuli leyfis Umhverfisstofnunar fyrir hvers konar framkvæmdum sem haft geta áhrif á lífríki, jarðmyndanir og landslag á landsvæði því sem um getur í 1. mgr. 2. gr. Þó skulu heimilar án sérstaks leyfis Umhverfisstofnunar framkvæmdir samkvæmt staðfestu skipulagi, enda hafi stofnunin fallist á skipulagsáætlun þá sem um er að ræða. Í 4. gr. laganna er kveðið á um verndun vatnasviðs Mývatns og Laxár.

2.3.7. Lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Markmið laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, er skv. 1. gr. þeirra að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengudu umhverfi. Segja má því að þau lög séu fremur til að vernda umhverfið sem heild heldur en náttúruauðlindirnar sjálfar. Fram kemur í 2. gr. að lögin taki til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum sem ferðast undir íslenskum fána, sem hafa eða geta haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr., að svo miklu leyti sem önnur lög taka ekki til þeirra. Í 5. gr. a laganna segir að allur atvinnurekstur sem geti haft í för með sér mengun skuli hafa gilt starfsleyfi, sbr. 6. gr. Óheimilt sé að hefja starfsleyfis skyldan atvinnurekstur hafi starfsleyfi ekki verið gefið út. Í 1. mgr. 6. gr. kemur fram að Umhverfisstofnun gefi út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft geti í för með sér mengun og talinn er upp í fylgiskjali með lögnum og í 2. mgr. sömu greinar að heilbrigðisnefndir gefi út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft geti í för með sér mengun og ekki er talinn upp í fylgiskjali, sbr. 1. mgr., eftir því sem mælt er fyrir um í reglugerð. Í fylgiskjali 2 með reglugerð nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, er í 2. tölulið talinn upp atvinnurekstur sem felur í sér vinnslu og úrvinnslu á kalki, leir, steinum og sambærilegum jarðefnum. Í 9. tölulið undir fyrirsögninni „Ýmislegt“ kemur í 9.1 fram að virkjanir og orkuveitur þurfi starfsleyfi og í 10. lið, „Tímabundinn atvinnurekstur sem heilbrigðisnefnd veitir starfsleyfi“, að jarðborun þarfnist starfsleyfis.

2.3.8. Lög um landgræðslu, nr. 17/1995.

Samkvæmt 7. gr. laga um landgræðslu, nr. 17/1965, skal Landgræðsla ríkisins afla sér fullkomins umráðaréttar yfir landi því, sem hún tekur til heftingar á jarð- og sandfoki eða endurgræðslu, annað hvort með samningi til svo langs tíma, sem landgræðslustjóra þykir þurfa eða með eignarnámi, ef umráðaréttur fæst ekki á annan hátt. Í 12. gr. laganna segir að þegar land sem Landgræðsla ríkisins hefur tekið til græðslu með samkomulagi, sbr. 7. gr., sé svo vel gróið að dómi landgræðslustjóra, að eigi sé nauðsyn frekari aðgerða frá hendi landgræðslunnar, skuli

afhenda það aftur eigendum. Landgræðslustjóri setur reglur um meðferð landsins. Þá er í 17. gr. ákvæði um að land skuli nýtt svo að eigi valdi rýrnun eða eyðingu landkosta. Sá sem landsþjóllum valdi með mannvirkjagerð eða á annan hátt sé skyldur að bæta þau.

2.3.9. Lög um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970.

Í lax- og silungsveiðilögum, nr. 76/1970, er hægt að benda á ákvæði 43. gr. þar sem segir: „Nú er fyrirhugað að taka jarðefni eða gera mannvirki í eða við veiðivatn sem hætta er á að hafi áhrif á lífríki vatnsins, og skal þá Landbúnaðarstofnun láta fara fram líffræðilega úttekt á viðkomandi veiðivatni áður en ráðist er í framkvæmdina. Kostnað af úttektinni greiðir sá er að framkvæmdum stendur. Þegar niðurstaða liggur fyrir skal heimilt að ráðast í viðkomandi framkvæmdir enda samþykki Landbúnaðarstofnun tilhögun þeirra.“

2.4. Alþjóðasamningar um umhverfis- og náttúruvernd sem Ísland er aðili að.

Ísland hefur gerst aðili að fjölmörgum alþjóðasamningum og yfirlýsingum sem tengjast umhverfis- og náttúruvernd. Í þessum hluta er fjallað um helstu yfirlýsingarnar og samningana, en þar ber hæst Ríó-yfirlýsinguna, samninginn um líffræðilega fjölbreytni og rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, sem skrifað var undir á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó de Janeiro árið 1992, Ramsar-samninginn um verndun votlendis, einkum fyrir fugla, Bernarsamninginn um verndun tegunda og búsvæða þeirra í Evrópu, OSPAR-samninginn um verndun Norðaustur-Atlantshafsins, Stokkhólmssamninginn um þrávirk lífræn efni og samning um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa.

2.4.1. Ríó-yfirlýsingin og meginreglur umhverfisréttar.

Á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro árið 1992 var samþykkt sérstök yfirlýsing, Ríó-yfirlýsingin, auk sérstakrar framkvæmdaáætlunar sem ber heitið *Dagskrá 21* (Agenda 21). Ríó-yfirlýsingin, sem er í 27 liðum, hefur að geyma nokkrar helstu meginreglur umhverfisréttar. Þær sem taldar hafa verið þýðingarmestar eru meginreglan um sjálfbæra þróun, meginreglan um samþættingu, reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir, varúðarreglan, mengunarbótareglan (einnig nefnd greiðslureglan), og reglan um mat á umhverfisáhrifum.

Ákveðnir erfiðleikar hafa verið taldir vera á því að afmarka og skilgreina innihald þessara meginreglna og þær hafa verið útfærðar á mismunandi hátt í löggjöf einstakra ríkja.⁸ Hérlendis hefur þess a.m.k. tvívegis verið freistað að setja almenn lög um meginreglur umhverfisréttar.⁹ Þar var um að ræða í fyrsta lagi frumvarp til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfisréttar o.fl., sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993-1994 og í öðru lagi frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-1998. Hvorugt þessara frumvarpa varð hins vegar að lögum. Skiptar skoðanir eru um hversu vel hafi tekist til með að þýða Ríó-yfirlýsinguna á íslensku í þessum frumvörpum. Sem dæmi má taka að bent hefur verið á að rangt sé að þýða hugtakið „polluter pays principle“ sem mengunarbótareglu eins og gert er í framangreindum frumvörpum þar sem ekki sé um skaðabótareglu í lögfræðilegum skilningi að ræða og því væri réttara að þýða hugtakið sem greiðslureglu.¹⁰

Svo nánar sé vikið að inntaki einstakra reglna þá hafa margir fengist við að afmarka nánar hugtakið **sjálfbæra þróun**. Í Brundtland-skýrslunni frá árinu 1987 segir að með sjálfbærri þróun sé leitast við að mæta þörfum og væntingum nútíðar án þess að stefna í hættu möguleikum til að mæta þörfum framtíðar.¹¹ Horft er til þriggja þátta, efnahagslegra, þjóðfélagslegra og umhverfislegra. Í Ríó-yfirlýsingunni sjálfri er undirstrikað að sjálfbær þróun snúist um mannkynið sjálft og rétt þess til að lifa heilbrigðu og auðgandi lífi í sátt við náttúruna. Þar segir einnig að ríki heims hafi rétt til að nýta eigin auðlindir í samræmi við umhverfis- og þróunarstefnu sína, en þeim

⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2006). „Umhverfisréttur og stjórnskráin.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 2006, bls. 554.

⁹ Raunar er vert að geta þess að enn fyrr eða á 111. löggjafarþingi 1988-1989 kom fram frumvarp til laga um umhverfismál þar sem lagt var til að stofnað yrði sérstakt umhverfisráðuneyti. Í frumvarpinu, sem ekki varð að lögum, er einnig að finna ákvæði um mat á umhverfisáhrifum.

¹⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2006). „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu.“ *Tímaritið Lögretta*, 1. hefti, 3. árg. 2006, bls. 13.

¹¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2004). „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ Í *Rannsóknir í félagsvísindum V*, bls. 17.

beri hins vegar skylda til að tryggja að starfsemi innan lögsögu eða stjórn þeirra skaði ekki umhverfi annarra ríkja eða önnur svæði utan lögsögu þeirra. Þá beri að nýta réttinn til þróunar með þeim hætti að komið sé til móts við þróunar- og umhverfisþarfir núlifandi og komandi kynslóða á sanngjarnan hátt.¹²

Í 4. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar er að finna meginregluna um **sambættingu**, en í henni er almennt talið felast að sambætta beri sjónarmið um umhverfisvernd stefnu stjórnvalda á öðrum sviðum, því til að sjálfbær þróun geti orðið að veruleika þurfi umhverfisvernd að vera óaðskiljanlegur hluti af þróunarferlinu.

Meginreglan um **fyrirbyggjandi aðgerðir** liggur að baki allri löggjöf af umhverfisréttarlegum toga. Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir er forsenda og réttlætning **varúðarreglunnar** en hún er talin fela í sér að þegar ekki er fyrir hendi vísindaleg fullvissa en líkindi eru á að alvarlegt eða óbætanlegt tjón geti leitt af aðgerð eða aðgerðarleysi er sönnunarreglum beitt með sérstökum hætti, þ.e. slakað er á sönnunarkröfum eða sönnunarbyrði jafnvel snúið við. Eina útgáfu varúðarreglunnar er að finna í 15. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar þar sem fram kemur að ríki skulu í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til, í því skyni að vernda umhverfið og þar sem hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skuli skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Mengunarbótareglan (greiðslureglan) hefur m.a. verið talin fela í sér að yfirvöld í einstökum ríkjum skuli stuðla að því að tillit sé tekið til umhverfiskostnaðar og að hagrænum stjórnþækjum sé beitt með hliðsjón af þeirri grundvallarreglu að mengunarvaldur skuli bera kostnað af menguninni, með tilhlýðilegu tilliti til almenningshagsmuna og án þess að raska alþjóðaviðskiptum og fjárfestingum.

Reglan um **mat á umhverfisáhrifum** segir að ríki skulu láta fara fram mat á umhverfisáhrifum þegar um er að ræða fyrirhugaða starfsemi sem líkleg er til að hafa veruleg, skaðleg áhrif á umhverfið og háð er ákvörðun viðkomandi stjórnvalds. Þessi regla er sú eina af framangreindum meginreglum umhverfisréttar sem útfærð hefur verið í sérstakri löggjöf hérlendis, lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum og nú nýlega einnig lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

2.4.2. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni var gerður á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó de Janeiro árið 1992 og öðlaðist gildi 29. desember 1993. Ísland fullgilti samninginn 12. september 1994 og hann öðlaðist gildi hérlendis 11. desember 1994. Markmið samningsins er að tryggja verndun líffræðilegrar fjölbreytni og stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi náttúruauðlinda, með áætlanagerð, löggjöf og öðrum viðeigandi stjórnþækjum, auk þess að stuðla að því að skipting þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu auðlindanna sé sanngjörn og réttlát. Jafnframt er það markmið samningsins að stuðla að því að hæfilegur aðgangur sé að erfðaauðlindum og miðla viðeigandi tækni til að nýta þær. Í september 2006 voru 188 ríki aðilar að samningnum.

Aðilar að samningnum skulu stjórna og hafa eftirlit með notkun og losun erfðabreyttra lífvera, auka rannsóknir og vöktun á líffræðilegri fjölbreytni, efla fræðslu og menntun um líffræðilega fjölbreytni og kanna, m.a. með lögbundnu mati á umhverfisáhrifum, þær athafnir sem kunna að hafa skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni. Þá skulu aðilar samningsins skiptast á vísindalegum upplýsingum og aðstoða þróunarríkin við að ná markmiðum samningsins.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er rammisamningur og framkvæmd hans byggist auk ákvæða samningsins að verulegu leyti á samþykktum og ákvörðunum aðildarríkja um

¹² Byggt á umfjöllun í skýrslum frá umhverfisráðuneyti (1992), (1997) og (2002) og þýðingum á meginreglum umhverfisréttar úr frumvarpi til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfisréttar o.fl., sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993-1994 og frumvarpi til laga um meginreglur umhverfisréttar sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-1998.

einstök málefni. Helstu verkefni samningsins snúa að landbúnaði, sjávarútvegi, skógrækt, ferskvatni, þurrkasvæðum, fjallasvæðum og eyjum, en um er að ræða þverfagleg málefni sem verulega snerta auðlindir og ýmsar framkvæmdir sem haft geta áhrif á líffræðilega fjölbreytni, t.d. erfðaauðlindir og aðgangur að þeim, sjálfbær nýting, mat á umhverfisáhrifum, vistkerfisnálgun og áætlun um verndun plantna.¹³

2.4.3. Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar var gerður í New York 9. maí 1992. Skrifað var undir samninginn á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó í júní 1992 og hann öðlaðist gildi 21. mars 1994. Ísland gerðist aðili að samningnum með þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 7. maí 1993. Markmið samningsins er, sbr. 2. gr. hans, að ná jafnvægi á styrk gróðurhúsalofttegunda í andrúmslofti við þau mörk að ekki verði hættuleg röskun á loftslagskerfinu af manna völdum. Þessum mörkum skal ná innan þeirra tímamarka að vistkerfi geti aðlagast loftslagsbreytingum, matvælaframleiðslu sé ekki ógnað og efnahagsþróun geti orðið með sjálfbærum hætti. Jafnframt er það markmið samningsins að stuðla að alþjóðlegri samvinnu um að auðvelda félagslega og efnahagslega aðlögun að loftslagsbreytingum. Í júní 2006 voru 189 ríki aðilar að samningnum.

Samningurinn er, eins og segir í athugasemdum við framangreinda þingsályktun, „stefnumarkandi alþjóðasamningur um viðbrögð við loftslagsbreytingum og hefur ekki að geyma lagalega bindandi ákvæði um markmið eða einstakar aðgerðir. Með aðild að honum gengust aðildarríki, hvert um sig og sameiginlega, undir þá skuldbindingu að stemma stigu við auknum gróðurhúsaaáhrifum með því að draga úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum og vega upp á móti útstreymi þessara lofttegunda með því að vernda og auka lífmassa, skóga og höf og önnur vistkerfi á landi, á ströndum og í hafi, þannig að útstreymið yrði ekki meira um aldamótin en það var árið 1990.“

Til að ná þessum markmiðum skulu aðilar að samningnum:

- Halda skrár yfir útstreymi gróðurhúsalofttegunda af manna völdum eftir uppsprettum þeirra og fjarlægingu þeirra eftir viðtökum, þróa og framkvæma hvert um sig, og þegar við á sameiginlega á vettvangi alþjóðlegrar eða svæðisbundinnar samvinnu, áætlanir um aðgerðir til að draga úr loftslagsbreytingum og neikvæðum félagslegum og efnahagslegum afleiðingum þeirra,
- taka tillit til loftslagsbreytingaþátta (loftslagsbreytinga og aðlögunar að þeim) við ákvarðanir um framkvæmdir og stefnumótun í félags-, efnahags- og umhverfismálum,
- miðla tækni og skiptast á upplýsingum um aðgerðir og áætlanir til að draga úr loftslagsbreytingum og neikvæðum áhrifum þeirra, þ.m.t. viðeigandi vísindalegum, tæknifræðilegum, tæknilegum, hagfélagslegum og lögfræðilegum upplýsingum og upplýsingum um útstreymi gróðurhúsalofttegunda af manna völdum og fjarlægingu þeirra eftir viðtökum,
- hafa með sér samvinnu um rannsóknir, gagnasöfnun og vöktun,
- stuðla að aukinni fræðslu, meðvitund, menntun og þátttöku almennings, og
- hafa samvinnu um að koma á uppbyggjandi og opnu alþjóðlegu hagkerfi sem stuðlar að sjálfbærum hagvexti og þróun hjá öllum aðilum.¹⁴

2.4.3.1. Kýótó-bókunin.

Þar sem skuldbindingar samkvæmt samningnum nægðu í raun ekki til að markmið hans næðust var á vettvangi aðila rammasamningsins, sérstökum aðildarríkjaþingum, hafist handa við að fastsetja skuldbindingar iðnríkanna um samdrátt í útstreymi gróðurhúsalofttegunda. Niðurstaðan var svonefnd Kýótó-bókun við samninginn sem samþykkt var í Kýótó í Japan 11. desember 1997 og tók gildi 16. febrúar 2005. Ísland gerðist aðili að Kýótó-bókuninni með þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi hinn 23. maí 2002. Með bókuninni voru sett lagalega bindandi takmörk á losun gróðurhúsalofttegunda fyrir ríki sem talin eru upp í viðauka I við rammasamninginn en þau eru OECD-ríkin, ríki Austur-Evrópu og nokkur ríki sem áður töldust til Sovétríkja. Meginskuldbindingu Kýótó-bókunarinnar er að finna í 3. gr. hennar og í henni felst að aðilar skulu, hver um sig eða sameiginlega, tryggja að heildarútstreymi gróðurhúsalofttegunda frá þeim

¹³Sjá heimasíðu umhverfisráðuneytis, <http://umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/58> og www.biodiv.org.

¹⁴Nánari upplýsingar um samninginn er að finna á vefslóðinni: www.unfccc.int.

af manna völdum fari ekki yfir úthlutað magn þeirra með það fyrir augum að minnka heildarústreymi slíkra lofttegunda frá sér um að minnsta kosti fimm af hundraði niður fyrir útstreymismagn ársins 1990 á skuldbindingartímabilinu 2008 til 2012.

Aðrir aðilar en þeir sem taldir eru í viðauka I við rammasamninginn sæta ekki magnbundnum takmörkunum á losun gróðurhúsalofttegunda og endurspeglar það viðurkenningu alþjóðasamfélagsins á því að ríki beri misjafna ábyrgð á því ástandi sem orðið er.¹⁵ Þá er hin magnbundna takmörkun sem ríkin í viðauka I taka á sig mismikil. Í viðauka B við bókunina sjálfa er ríkjum úthlutað tilteknu magni útstreymis sem hundraðshluta af útstreymi ársins 1990. Flest ríki þurfa að minnka útstreymi meira en 5% en nokkur ríki mega þó auka útstreymi miðað við viðmiðunarárið. Þar á meðal er Ísland sem hefur samkvæmt viðauka B heimild til að losa 110% af því sem losað var árið 1990. Ríkin eru einnig skuldbundin til að halda bókhald um útstreymi gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis.

Samkvæmt bókuninni skulu ríkin grípa til ráðstafana heima fyrir til að minnka útstreymi gróðurhúsalofttegunda en jafnframt eru heimiluð viðskipti með útstreymisheimildir á grundvelli hinna svokölluðu sveigjanleikaákvæða bókunarinnar. Í athugasemdum með áður nefndri þingsályktunartillögu segir: „Í fyrsta lagi er hér um að ræða viðskipti með útstreymisheimildir, sbr. 17. gr. Ríkjum er heimilað að kaupa slíkar heimildir frá öðrum ríkjum sem ekki nýta útstreymisheimildir sínar til fulls. Í öðru lagi er ríkjum í viðauka B heimilað að takast sameiginlega á hendur verkefni sem leiða til samdráttar í útstreymi gróðurhúsalofttegunda og skipta með sér þeim samdrætti sem um er að ræða, sbr. 6. gr. Í þriðja lagi er ríkjum í viðauka B heimilað að ráðast í verkefni í þróunarríkjum sem leiða til samdráttar í útstreymi og telja sér til tekna þann samdrátt heima fyrir, sbr. 12. gr. Loks geta ríki í fjórða lagi bundist formlegu samkomulagi um sameiginlega útstreymisheimild og skiptingu hennar sín á milli, sbr. 4. gr. Evrópusambandið hefur ákveðið að nýta sér þennan kost. Gert er ráð fyrir að framangreindum sveigjanleikaákvæðum sé beitt til viðbótar við aðgerðir sem ríki grípa til heima fyrir til að draga úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda eða auka bindingu.“

Eftir að Kýótó-bókunin var samþykkt hafa á aðildarríkjaþingum rammasamningsins verið teknar ákvarðanir um framkvæmd einstakra atriða hennar. Var samningaferli um útfærsluna leitt til lykta á sjöunda aðildarríkjaþinginu sem haldið var í Marrakess árið 2001. Rétt er að geta þess að eitt af því sem þar var samþykkt er hið svokallaða „íslenska ákvæði“ sem er ákvörðun 14/CP.7. Í fyrrnefndri þingsályktunartillögu kemur fram um aðdragandann að samþykkt þess að „[v]ið samþykkt Kýótó-bókunarinnar var því lýst yfir af hálfu stjórnvalda að Ísland gæti ekki staðið við þau útstreymismörk sem tilgreind eru í viðauka B við bókunina, vegna smæðar efnahagskerfisins og sérstöðu hvað varðar samsetningu á útstreymi. Það sem veldur vanda í tilvikum Íslands eru hlutfallsleg áhrif einstakra verkefna á heildarústreymi. Hér á landi vega einstök stóriðjuverkefni svo þungt hlutfallslega að áhrif stærstu verkefnanna hvers um sig eru meiri en þreföld samdráttarmarkmið Kýótó-bókunarinnar [].“

Fallist var á sjónarmið Íslands og í íslenska ákvæðinu felst að koltvíoxíðsútstreymi frá nýrri stóriðju, eða stækkun stóriðjuvers, sem hefur starfsemi eftir 1990 og leiðir til meira en 5% aukningar á útstreymi á tímabilinu 2008–2012, verði haldið utan við útstreymisheimild bókunarinnar eftir að útstreymisheimildir hafa verið fullnýttar. Í ákvörðuninni felst að heimilt er, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að halda tilteknu magni koltvíoxíðs fyrir utan kerfið og gera grein fyrir því sérstaklega.

2.4.4. Ramsar-samningurinn um verndun votlendis, einkum fyrir fugla.

Ramsar-samningurinn um verndun votlendis, einkum fyrir fugla (*Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention)*) var gerður í Ramsar í Íran 2. febrúar 1971 og öðlaðist gildi 21. desember 1975. Ísland gerðist aðili að samningnum 2. desember 1977 og hann öðlaðist gildi hér á landi 2. apríl 1978. Í lok ágúst 2006 voru 153 ríki aðilar að samningnum.

¹⁵ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2003). „Alþjóðlegar skuldbindingar um loftslagsbreytingar og íslenskur réttur: Umfjöllun með áherslu á útstreymisheimildir og viðskipti með þær.“ *Lögberg*, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, bls. 27.

Markmið samningsins er að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða í heiminum, sérstaklega sem lífsvæði fyrir votlendisfugla, en votlendisfuglar eru þeir fuglar sem vistfræðilega byggja tilveru sína á votlendum.

Samkvæmt samningnum ber hverju aðildarríki að tilnefna a.m.k. eitt votlendissvæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði, en í samningnum er votlendissvæði skilgreint mjög víðtækt og nær m.a. yfir mýrar, flóa, fen og vötn með fersku, ísöltu eða söltu vatni, þar á meðal sjó þar sem dýpi er innan við sex metra. Þrjú votlendissvæði, Mývatn-Laxá, Grunnafjörður og Þjórsárver, hafa verið tilnefnd af hálfu Íslands, en í lok ágúst 2006 voru alls 1616 svæði á skrá samningsins.¹⁶

Í samræmi við markmið samningsins ber samningsaðilum að:

- Undirbúa og framkvæma skipulag þannig að stuðlað sé að vernd votlenda sem eru á skránni, svo og skynsamlegri nýtingu votlenda innan lögsögu þeirra, svo sem unnt er,
- tilkynna skrifstofu ef vistfræðileg sérkenni votlenda sem þeir hafa tilnefnt á skrá samningsins, hafa breyst, eru að breytast eða eru líkleg til þess að breytast vegna verklegra framkvæmda, mengunar, eða annarrar röskunar af mannavöldum,
- stuðla að verndun votlenda og votlendisfugla með því að stofna friðlönd á votlendum, hvort heldur þau eru á skránni eða ekki, og sjá um að gæsla þeirra sé fullnægjandi,
- stuðla að rannsóknum og miðlun upplýsinga og rita um votlendi, gróður þeirra og dýralíf,
- leitast við að stækka stofna votlendisfugla í heppilegum votlendum með viðeigandi ráðstöfunum,
- stuðla að þjálfun starfslíðs á sviði rannsókna, nýtingar og gæslu votlenda,
- taka tillit til alþjóðlegrar ábyrgðar sinnar á vernd, meðferð og skynsamlegri hagnýtingu farandstofna votlendisfugla,
- ráðgast innbyrðis um framkvæmd skuldbindinga sem samningurinn felur í sér.¹⁷

2.4.5. Bernarsamningurinn um verndun tegunda og búsvæði þeirra í Evrópu.

Samningurinn um verndun villtra plantna og búsvæða þeirra í Evrópu (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) var gerður í Bern 19. september 1979 og öðlaðist gildi 1. júní 1982. Ísland fullgilti samninginn 17. júní 1993 og hann öðlaðist gildi hér á landi 1. október 1993. Samningurinn gildir fyrir Evrópu og lönd sem hafa sameiginlegar dýrategundir með Evrópu, en aðilar að samningnum eru 45 talsins.

Markmið samningsins er að vernda evrópskar tegundir villtra plantna og dýra og lífsvæði þeirra, einkum þeirra tegunda og lífsvæða sem fjölþjóðlega samvinnu þarf til að vernda, auk þess að stuðla að fjölþjóðlegri samvinnu þar sem hennar er þörf til að vernda tegundir villtra plantna, dýra og lífssvæða.

Samkvæmt samningnum ber aðilum að honum að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að viðhalda eða aðlaga stofnstærð villtra dýra og plantna, einkum í samræmi við vistfræðilegar, vísindalegar og menningarlegar kröfur. Samningnum fylgja fjórir viðaukar. Í viðaukum I-III eru listar yfir þær plöntur og þau dýr sem aðilum ber að vernda og í viðauka IV er fjallað um forboðinn veiðibúnað og veiðiaðferðir.¹⁸

2.4.6. Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (OSPAR-samningurinn).

Markmið samningsins um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention)) er að koma í veg fyrir mengun Norðaustur-Atlantshafsins með því að draga úr mengun frá landi, mengun af völdum varps og brennslu, og mengun frá uppsprettum í hafi. Auk þess tekur hann á mati á ástandi hafsins

¹⁶ Sbr. *The List of Wetlands of International Importance* (31. ágúst 2006), á vefslóðinni: <http://www.ramsar.org>.

¹⁷ Sbr. upplýsingar á heimasíðu samningsins á vefslóðinni www.ramsar.org og á heimasíðu umhverfisráðuneytis á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/157>.

¹⁸ Sbr. upplýsingar á heimasíðu umhverfisráðuneytis á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/45> og heimasíðu samningsins: http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/nature_and_biological_diversity/Nature_protection/.

og verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðisins. Um er að ræða svæðisbundinn samning og eru 16 ríki aðilar að samningum.

Hér á landi eru í gildi lög nr. 20/1972, um bann við losun hættulegra efna í sjó, og lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, varðandi framkvæmd OSPAR- samningsins.¹⁹

2.4.7. Stokkhólmssamningurinn um þrávirk lífræn efni.

Stokkhólmssamningurinn um þrávirk lífræn efni (Convention on Persistent Organic Pollutants (Stockholm Convention on POPs)) var gerður í Stokkhólmi 23. maí 2001, fullgiltur fyrir Íslands hönd 29. maí 2002 og öðlaðist gildi í maí 2005. Aðildarríki samningsins voru 130 talsins í ágúst 2006.

Markmið samningsins er að vernda heilsu manna og umhverfið gegn þrávirkum lífrænum efnum. Viðaukar við samninginn eru alls sex, en í þeim er fjallað um takmarkanir á notkun og framleiðslu DDT, óáformaða framleiðslu, upplýsingakröfur og flokkunarviðmiðanir, upplýsingakröfur varðandi áhættulýsingu og upplýsingar um félagsleg og efnahagsleg málefni, auk þess sem einn viðaukinn hefur að geyma lista yfir fjöklórþífenýlfeni sem á að útrýma.²⁰

2.4.8. Samningur um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa.

Samningur um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (LRTAP)) var undirritaður í Genf 13. nóvember 1979 og öðlaðist gildi 3. ágúst 1983. Samningurinn öðlaðist gildi hér á landi 3. ágúst 1983 og í ágúst 2006 voru aðilar að samningnum 50 talsins.

Markmiðið með samningnum er að vernda manninn og umhverfi hans gegn loftmengun. Samkvæmt ákvæðum samningsins munu samningsaðilar leitast við að takmarka og draga smám saman úr og koma í veg fyrir loftmengun, að svo miklu leyti sem unnt er. Jafnframt skulu þeir með upplýsingum, viðuræðum, rannsóknnum og eftirliti, móta stefnu og aðferðir til að berjast, að svo miklu leyti sem unnt er, gegn losun loftmengunarefna og þar með draga úr loftmengun. Fara skulu fram viðuræður milli aðila sem hafa eða gætu orðið fyrir loftmengun sem berst milli landa og aðila sem eiga lögsögu þar sem mengunin gæti átt upptök sín.

Samkvæmt samningnum skulu aðilar hans með hliðsjón af rannsóknum, upplýsingaskiptum, eftirliti og staðbundnum úrbótum, móta bestu hugsanlegu stefnu, aðferðir og stjórnunarráðstafanir, einkum varðandi losun mengunarefna frá nýjum eða endurbyggðum fyrirtækjum.

Samningurinn felur í sér samvinnu um rannsóknir og tækniþróun til að:

- Draga úr losun mengunarefna, einkum brennisteinssambanda,
- bæta eftirlit með og mæla losun mengunarefna,
- vinna að könnun á flutningi mengunarefna milli landa,
- kanna áhrif brennisteinssambanda og annarra loftmengunarefna á heilsu manna og umhverfið,
- vinna að mati á ráðstöfunum til að ná umhverfismarkmiðum, og
- vinna að fræðslu og kennslu um áhrif mengunar á umhverfið.

Samkvæmt samningnum skulu aðilar hans skiptast á upplýsingum um losun tiltekinna mengunarefna, stefnubreytingar og ráðstafanir til að draga úr mengun. Aðilar samningsins taka einnig þátt í framkvæmd og framþróun samstarfsáætlunar um eftirlit með og mati á flutningi loftmengunar í Evrópu (EMEP).

Gerðar hafa verið 8 bókanir við samninginn og hefur Ísland skrifað undir tvær þeirra. Þar er annars vegar um að ræða *Protocol on Heavy Metals* sem gekk í gildi 29. desember 2003 og hins vegar

¹⁹ Sbr. upplýsingar á heimasíðu samningsins á vefslóðinni www.ospar.org og á heimasíðu umhverfisráðuneytis á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/146>.

²⁰ Sbr. upplýsingar á heimasíðu samningsins á vefslóðinni <http://www.pops.int/> og á heimasíðu umhverfisráðuneytis á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/182>.

Protocol on Persistent Organic Pollutants sem gekk í gildi 23. október 2003, en einungis seinni bókunin hefur verið staðfest hérlendis.²¹

2.4.9. Árósasamningurinn.

Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð var gerður í Árósum 25. júní 1998 og öðlaðist hann gildi 30. október 2001. Þrjátíu ríki hafa nú fullgilt samninginn.

Evrópusambandið undirritaði einnig Árósasamninginn og í framhaldi af því samþykktu Evrópuþingið og ráðið í janúar 2003 tilskipun nr. 2003/4/EB, sem hefur það að markmiði að innleiða fyrstu stoð Árósasamningsins í löggjöf sambandsins, en sá hluti samningsins lýtur að almennum aðgangi að upplýsingum um umhverfismál. Tilskipunin er nákvæmari og gengur lengra um nokkur atriði heldur en Árósasamningurinn. Þessi tilskipun var tekin inn í EES-samninginn í september 2003 og innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, en markmið laganna er að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfisviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál.

²¹ Sbr. upplýsingar á heimasíðu umhverfisráðuneytis á vefslóðinni:
<http://umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/102>. Sjá einnig upplýsingar á vefslóðunum www.emep.int og www.unece.org/env/lrtap/.

3. Eldri tillögur að lagabreytingum.

Á 131. löggjafarþingi 2004-2005 kom fram frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum. Frumvarpið var ekki útrætt og kom ekki fram á ný á þinginu veturinn 2005-2006. Samhengisins vegna er þó rétt að gera grein fyrir þeim nýmælum sem lögð voru til í nefndu frumvarpi.

Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að við setningu gildandi auðlindalaga nr. 58/1998 hafi fyrst og fremst verið höfð í huga nauðsyn þess að skera ótvírætt úr um það með lögum hvernig háttað væri eignarhaldi á auðlindum í jörðu auk þess sem komið hafi verið á nýskipan auðlindastýringar. Meginmarkmið laganna hafi því verið að mæla fyrir um eignarréttarlega stöðu auðlinda í jörðu. Mörg önnur ákvæði laganna hafi hins vegar að miklu leyti verið látin halda sér óbreytt frá því sem verið hafði í eldri námulögum, nr. 24/1973 og III. og IV. kafla orkulaga, nr. 58/1967. Á það þætti skorta að gildandi lög tækju með nægilega ítarlegum hætti til auðlindastjórnunar. Þá tækju löggin ekki til allra jarðrænna auðlinda og var þá sérstaklega nefndur til sögunnar orkunýtingarréttur vatnsfalla.

Helstu breytingar sem frumvarpið gerði ráð fyrir frá gildandi lögum og máli skipta voru þessar:

Frumvarpinu var ætlað að taka til allra jarðrænna auðlinda, grunnvatns og yfirborðsvatns, þar á meðal auðlinda í vatnsföllum og stöðuvötnum, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga. Þeim var hins vegar eftir sem áður ekki ætlað að taka til gróðurs og lífvera, annarra en hveraörvera. Frumvarpið miðaðist þannig við að hagnýting vatnsorku félli undir löggin. Þá var nýtt hugtak, jarðrænar auðlindir, notað um þessar auðlindir, en það var skilgreint sem hvers konar frumefni, lífræn og ólífræn efnasambönd og orkulindir sem vinna mætti á landi og úr jörðu, hvort heldur í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi og án tillits til hitastigs sem þær kunna að finnast við.

Lagðar voru til breytingar á gildandi lögum sem einfölduðu leit að jarðrænum auðlindum án þess að til kæmi útgáfa rannsóknar- og/eða nýtingarleyfis. Gert var ráð fyrir að Orkustofnun gæti heimilað aðilum leit jarðrænna auðlinda í eignarlöndum þrátt fyrir að ekki hafi tekist að afla samþykkis fasteignareiganda og þannig auðveldað mönnum að standa að nauðsynlegri forathugun áður en til eiginlegrar rannsóknar kæmi með útgáfu tilheyrandi leyfis. Leit fæli í sér yfirlitskönnun til að staðfesta tilvist auðlindar og lýsa væntanlegri legu hennar, magni og aðstæðum. Leit gæti farið fram á mjög stóru landsvæði og tekið áratugi.

Rannsókn fæli hins vegar í sér mat á stærð og legu auðlindar og sannprófun hennar. Rannsókn gæti verið margfalt dýrari en leit. Vegna kostnaðar við rannsókn þyrfti sá sem hana kostaði að njóta fyrirheits um forgangsrétt til nýtingar ef til hennar kæmi að rannsókn lokinni. Eigandi auðlindar þyrfti þó ekki leyfi til rannsóknar hvort sem hann rannsakaði auðlindina sjálfur eða aðrir á hans vegum. Vildi hann hins vegar njóta forgangsréttar til nýtingar yrði hann að afla sér rannsóknarleyfis. Hann ætti forgangsrétt að rannsóknarleyfi á auðlind sinni en óskaði hann ekki eftir að nýta þennan forgangsrétt gætu stjórnvöld átt frumkvæði að rannsókn á auðlindinni. Rannsóknarleyfi veitti leyfishafa forgangsrétt til nýtingarleyfis í allt að tvö ár að loknum gildistíma þess og tryggði að öðrum aðila yrði ekki veitt rannsóknarleyfi á sama svæði á gildistíma rannsóknarleyfis og forgangsréttar til nýtingar.

Þá var lagt til, bæði í tilviki leitar og rannsókna að Orkustofnun gæti átt frumkvæðið að leit eða rannsókn á jarðrænum auðlindum hvar sem væri á landinu og skipti þá ekki máli þó að eigandi auðlindar hefði sjálfur hafið slíka rannsókn eða leit eða heimilað það öðrum. Þó væri sá munur á að hefði eigandi auðlindar gilt rannsóknarleyfi samkvæmt lögnum yrði öðrum aðila ekki veitt rannsóknarleyfi á viðkomandi svæði. Þá þótti eðlilegt að leggja tilkynningarskyldu á landeigendur sem framkvæmdu rannsóknir á eignarlöndum sínum.

Nýting jarðrænna auðlinda yrði háð leyfi Orkustofnunar hvort sem það væri til nýtingar auðlinda í eignarlöndum eða í þjóðlendum. Eigandi auðlindar hefði ekki forgang að nýtingarleyfi auðlindar sinnar, nema hann hefði öðlast forgangsrétt með rannsóknarleyfi.

Lagt var til að tímalengd útgefninga leyfa yrði lögbundin. Tímalengd nýtingarleyfis vatnsorku skyldi nema allt að 60 árum, en annarra auðlinda allt að 30 árum. Framlengja skyldi leyfi hefðu forsendur leyfisveitingar ekki breyst en þó ekki lengur en til 30 ára. Hefði nýtingarleyfishafi ekki hafið nýtingu á grundvelli leyfisins innan tveggja ára frá útgáfu þess eða sótt um virkjanaleyfi innan þeirra tímamarka þá félli leyfið úr gildi. Ef leyfishafi stöðvaði vinnslu samfellt í þrjú ár félli leyfið niður að þeim tíma liðnum.

Komið skyldi á frekari tengingu nýtingarleyfis samkvæmt auðlindalögum og virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum með þeim hætti að nýtingarleyfi skv. auðlindalögum væri lögbundin forsenda þess að viðkomandi aðila yrði veitt virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum.

Í frumvarpinu var byggt á þeirri meginreglu að auglýsa skyldi eftir umsækjendum áður en leyfi væri veitt til rannsókna og nýtingar á jarðrænum auðlindum í eignarlöndum ríkisins og í þjóðlöndum.

Þá var lagt til að reglur um endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna í þeim tilvikum að annar aðili en handhafi rannsóknarleyfis fengi nýtingarleyfi.

Í greinargerð með frumvarpinu voru reifuð þau sjónarmið sem eðlilegt væri að líta til við veitingu rannsókna- og nýtingarleyfa. Varð niðurstaðan sú að unnt væri að hafa hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem sett eru fram í álitargerð auðlindanefndar frá 2000, en þau eru helst þessi: 1) Stuðlað sé að sem hagkvæmasti nýtingu auðlinda til að hámarka hagsæld og koma í veg fyrir sóun. 2) Tryggð sé sjálfbær nýting endurnýjanlegra auðlinda og hins sameiginlega umhverfis jarðarbúa. 3) Varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. 3) Stjórn auðlinda byggist á vísindalegri þekkingu um náttúruauðlindir og þau áhrif sem nýting þeirra hefur í för með sér.

Þá var í frumvarpinu á því byggt að Orkustofnun hefði eftirlit með framkvæmd laganna. Eðlilegt þætti að Orkustofnun hefði sem fagstofnun á sviði auðlinda- og orkumála leyfisveitinga- og eftirlitshlutverk, fremur en ráðherra sjálfur. Til þess að Orkustofnun gæti rækt hlutverk sitt við stjórnun jarðrænna auðlinda væri nauðsynlegt að hún hefði úrræði til að framfylgja ákvæðum laganna og var gert ráð fyrir nokkuð víðtækara valdi stofnunarinnar af þessum sökum.

Loks var lagt til að afnumdar yrðu úr lögum takmarkanir þess efnis að bann væri lagt við því að landeigandi undanskilji eignarlandi sínu rétt til jarðrænna auðlinda, t.d. jarðefna og jarðhita. Ekki þættu lengur rök til þess að halda slíku banni í lögum og væru því engar takmarkanir gerðar á ráðstöfunarrétti fasteignareiganda að þessu leyti.

4. Rannsóknir og nýting á auðlindum í jörðu og vatnsafla til raforkuframleiðslu.

Í þessum kafla er farið yfir stöðu mála varðandi útgefin leyfi til rannsókna og nýtingar á auðlindum í jörðu, umsóknir um rannsóknarleyfi, nýtingarleyfi og virkjanaleyfi, auk þess sem farið er yfir framtíðarhorfur í orkufrekum iðnaði. Rétt er að hafa í huga að virkjunarleyfi falla ekki undir lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, en með hliðsjón af umræðum í nefndinni og tillögum nefndarinnar um breytingar á þeim lögum er viðeigandi að fjalla einnig um þau mál í þessum kafla.

4.1. Rannsóknarleyfi.

Samkvæmt lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, er iðnaðarráðherra heimilt að hafa frumkvæði að og/eða láta rannsaka og leita að auðlindum í jörðu hvar sem er á landinu og skiptir þá ekki máli þó að landeigandi hafi sjálfur hafið slíka rannsókn eða leit eða heimilað það öðrum, nema viðkomandi aðili hafi gilt rannsóknarleyfi samkvæmt lögnum. Með sama hætti getur ráðherra heimilað öðrum rannsóknir og leit og skal þá gefa út rannsóknarleyfi til viðkomandi.

Rannsóknarleyfi samkvæmt lögnum felur í sér heimild til þess að leita að viðkomandi auðlind á tilteknu svæði á leyfistímanum, rannsaka umfang, magn og afkastagetu hennar og fylgja að öðru leyti þeim skilmálum sem tilgreindir eru í lögnum og ráðherra telur nauðsynlega.

4.1.1. Útgefin rannsóknarleyfi.

Í ágúst 2006 voru í gildi 7 rannsóknarleyfi fyrir jarðhita, en 2 þeirra sérstaklega vegna hitaveitu. Eins og sjá má í töflu 4.1 þá er hér um að ræða rannsóknarleyfi vegna jarðhita á Hengilssvæði, Kröflusvæði, Þeistareykjum, Hágöngum, Trölladyngju og rannsóknarleyfi á jarðhita vegna hitaveitu í Heimaey og á Berserkseyri í Grundarfirði.

Tafla 4.1. Útgefin rannsóknarleyfi fyrir jarðhita, ágúst 2006.

Svæði	Auðlind	Leyfishafi	Útgáfuár	Gildistími
Hengilssvæði (Hellisheiði* Ölkelduháls og Hverahlíð)	Jarðhiti	Orkuveita Reykjavíkur	2001	01.06.2016
Kröflusvæði (Krafla I og Krafla II (vestursvæði))	Jarðhiti	Landsvirkjun	2002	31.05.2009
Þeistareykir	Jarðhiti	Þeistareykir ehf.	2004	31.12.2008
Hágöngur/Köldukvíslarbotnar	Jarðhiti	Landsvirkjun	2004	01.08.2008
Trölladyngja	Jarðhiti	Hitaveita Suðurnesja	2000	01.06.2007
Heimaey	Jarðhiti v. hitaveitu	Hitaveita Suðurnesja	2004	19.12.2009
Berserkseyri í Grundarfirði	Jarðhiti v. hitaveitu	Orkuveita Reykjavíkur	2006	31.07.2010

Heimild: Iðnaðarráðuneyti, 1. september 2006.

*Virkjunarleyfi hefur verið gefið út á Hellisheiði, sbr. kafla 4.3.

Einnig er í gildi eitt leyfi til rannsókna á jarðefnum, en þar er um að ræða leyfi sem Melmi ehf. hefur til rannsókna á málum á 14 tilgreindum stöðum á landinu. Engin leyfi til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu hafa verið gefin út, en hafa verður í huga að ekki þurfti slíkt leyfi fyrir en í febrúar 2006 þegar lög nr. 5/2006 tóku gildi.

4.1.2. Umsóknir um rannsóknarleyfi.

Hjá iðnaðarráðuneyti bíða nú afgreiðslu 21 umsókn um rannsóknarleyfi vegna jarðhita og vatnsafls á 15 svæðum, en þar af eru 12 umsóknir vegna jarðhita og 9 umsóknir vegna vatnsafls. Svæðin sem um er að ræða vegna jarðhita eru Brennisteinsfjöll, Fremri-Námar, Gjástykki, Grændalur, Kelduhverfi, Kerlingarfjöll, Krýsuvík og Torfajökulssvæði. Vegna vatnsafls er um að ræða Skjálfafljót, Hólmsá í Skaftártungu, Tungnaá ofan Sigöldustöðvar, Þjórsá neðan Búrfells,

Skaftá (efri hluti), Austari- og Vestari-Jökulsár í Skagafirði og Hagavatn. Einnig bíða afgreiðslu 3 umsóknir um rannsóknarleyfi vegna grunnvatns, en svæðin sem þar er um að ræða eru Fagridalur, Kaldárhöfði og Rauðsgil.

Hafa verður í huga að ekki þurfti leyfi til rannsókna á vatnsafli til raforkuframleiðslu fyrr en í febrúar 2006 þegar lög nr. 5/2006, um breytingar á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, tóku gildi. Viðamiklar rannsóknir á vatnsafli hafa því þegar farið fram víða um land án þess að gefin hafi verið út rannsóknarleyfi, en slíkar rannsóknir hafa m.a. verið framkvæmdar í tengslum við mat á umhverfisáhrifum. Í því sambandi má nefna að fyrirhugaðar virkjanir í Þjórsá neðan Búrfells og við Urriðafoss hafa þegar farið í mat á umhverfisáhrifum og Skipulagsstofnun hefur á þeim grundvelli heimilað framkvæmdir þar með skilyrðum. Úrskurðir Skipulagsstofnunar voru kærðir til umhverfisráðherra sem staðfesti þá, en með viðbótarskilyrðum fyrir Urriðafossvirkjun og nýjum skilyrðum varðandi virkjanirnar í Þjórsá neðan Búrfells.²²

4.2. Nýtingarleyfi.

Skv. 6. gr. laga nr. 57/1998 er nýting auðlinda úr jörðu háð leyfi iðnaðarráðherra, hvort sem um er að ræða nýtingu auðlinda í eignarlöndum eða í þjóðlöndum, þó með ákveðnum undantekningum sem kveðið er á um í lögnum. Landeigandi hefur ekki forgang að nýtingarleyfi vegna auðlindar í eignarlandi sínu, nema hann hafi áður fengið útgefið rannsóknarleyfi. Nýtingarleyfi felur í sér heimild til handa leyfishafa til að vinna úr og nýta viðkomandi auðlind á leyfistímanum í því magni og með þeim skilmálum öðrum sem tilgreindir eru í lögnum og ráðherra telur nauðsynlega. Fjallað er um veitingu leyfis, efni þess og afturköllun í VIII. kafla laganna. Leita þarf umsagnar Orkustofnunar, umhverfisráðuneytis og viðkomandi sveitarstjórnar áður en leyfi er veitt.

4.3. Virkjunarleyfi.

Samkvæmt raforkulögum, nr. 65/2003, veitir ráðherra leyfi til að reisa og reka raforkuver stærri en 1 MW á grundvelli umsóknar sem skal metin á hlutlægan og gagnsæjan hátt.²³ Umsókn um virkjunarleyfi þurfa að fylgja helstu upplýsingar og gögn sem varða byggingu og rekstur virkjunar. Í umsókninni þarf að greina frá helstu niðurstöðum rannsókna á viðkomandi virkjunarkosti, auk þess sem umsókninni þarf að fylgja lýsing á virkjuninni, þ.m.t. kort og uppdrættir sem sýna legu og tilhögun mannvirkja, helstu tölulegar upplýsingar um virkjunina og afmörkun virkjunarsvæðis. Með umsókninni þarf einnig að fylgja framkvæmda- og fjárhagsáætlun þar sem fram kemur m.a. hvenær ætlunin sé að hefja framkvæmdir, hvenær þeim eigi að vera lokið og hvenær rekstur virkjunar eigi að hefjast. Einnig þarf í umsókninni að upplýsa hvort um matsskylda framkvæmd sé að ræða samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og ef svo er skal úrskurður umhverfisyfirvalda um mat á umhverfisáhrifum fylgja umsókn. Loks skal í umsókninni upplýsa hvort fyrirhugaðar framkvæmdir séu í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir.²⁴ Virkjunarleyfi er aðeins hægt að veita sjálfstæðum lög- og skattaðila og aðeins má veita virkjunarleyfi til nýtingar endurnýjanlegra orkulinda, en ráðherra getur þó heimilað að reistar séu varaafstöðvar og toppafstöðvar í hinu samtengda raforkukerfi og aflstöðvar fyrir einangruð raforkukerfi sem nýta aðra orkugjafa. Við veitingu virkjunarleyfis þarf ráðherra að taka tillit til mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar og fullnaðarúrskurðar stjórnvalda þar um. Ráðherra skal einnig eftir því sem við á mæla fyrir um mótvægisáðgerðir og önnur skilyrði til að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum framkvæmdar á umhverfi og til að stuðla að sjálfbærri nýtingu endurnýjanlegra orkulinda.

Í töflu 4.2 er listi yfir virkjunarleyfi fyrir raforkuver (>10 MW) sem gefin voru út árin 2001 til september 2006. Þar er um að ræða leyfi fyrir 120 MW Búðarhálsvirkjun, 690 MW Kárahnjúkavirkjun, stækkun Nesjavallavirkjunar í 120 MW, Norðlingaölduveitu, stækkun Lagarfossvirkjunar í 30 MW, stækkun Hellisheiðarvirkjunar í 160 MW og 100 MW Reykjanesvirkjun.

²² Sjá úrskurði Skipulagsstofnunar árið 2003 á www.skipulag.is.

²³ Fyrir gildistöku raforkulaga þurfti leyfi Alþingis til að reisa og reka raforkuver sem væru stærri en 2.000 kW (2 MW) og leyfi ráðherra til að reisa og reka raforkuver sem væru á bilinu 200–2.000 kW. Ákvæði raforkulaga um veitingu virkjunarleyfis eru m.a. sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 96/92/EB um innri markað raforku.

²⁴ Sbr. reglugerð nr. 511/2003, um framkvæmd raforkulaga, og reglugerð nr. 1051/2004, um breytingu á reglugerð nr. 511/2003, um framkvæmd raforkulaga.

Tafla 4.2. Útgefin virkjunarleyfi fyrir raforkuver (>10 MW) 2001–2006.²⁵

Staður / virkjun	Stærð	Leyfishafi	Útgáfuár leyfis
Búðarhálsvirkjun	120 MW	Landsvirkjun	2001
Kárahnjúkavirkjun	690 MW	Landsvirkjun	2002
Nesjavallavirkjun	120 MW	Orkuveita Reykjavíkur	2004
Norðlingaölduveita		Landsvirkjun	2004
Lagarfossvirkjun	30 MW	RARIK	2004
Hellisheiðarvirkjun	160 MW	Orkuveita Reykjavíkur	2006
Reykjanesvirkjun	100 MW	Hitaveita Suðurnesja	2006

Heimild: Iðnaðarráðuneyti, 1. september 2006.

Við þetta má bæta að árið 1999 samþykkti Alþingi, með lögum nr. 48/1999, um breytingu á lögum um raforkuver, nr. 60/1981, að veita iðnaðarráðherra heimild til að veita Rafmagnsveitum ríkisins í félagi með aðilum í Skagafirði leyfi til að reisa og reka virkjun Héraðsvatna við Villinganes í Skagafirði (Villinganesvirkjun) með allt að 40 MW afli. Með sömu lagabreytingu var iðnaðarráðherra einnig veitt heimild til að veita Landsvirkjun leyfi til að reisa og reka jarðvarmavirkjun í Bjarnarflagi við Námafjall (Bjarnarflagsvirkjun) með allt að 40 MW afli, að uppfylltum skilyrðum samkvæmt lögum nr. 36/1974, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Virkjunarleyfi hafa hins vegar ekki enn verið gefin út vegna þessara virkjana.

Þá hafa nokkrir aðilar fengið leyfi fyrir smávirkjunum (<10 MW) á grundvelli laga nr. 60/1981, um raforkuver, og raforkulaga, nr. 65/2003. Skipulagsstofnun metur í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort slíkar framkvæmdir séu matsskyldar²⁶ og hefur frá árinu 2000 lagt mat á matsskyldu 20 fyrirhugaðra smávirkjana þar sem uppsett raf afl hefur verið 100 kW–5 MW. Í einungis einu þessara 20 tilvika var niðurstaða stofnunarinnar sú að viðkomandi framkvæmd skyldi háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000.

4.4. Opinber leyfi, samþykki og lagafyrirmæli vegna virkjanaframkvæmda.

Áður en hægt er að ráðast í virkjanaframkvæmdir þarf framkvæmdaaðili að afla ýmissa opinberra leyfa, fá samþykki viðeigandi stofnana eða sveitarfélaga og uppfylla tiltekin lagafyrirmæli. Eðli máls samkvæmt geta kröfur um leyfi og samþykki verið mismunandi eftir tegund virkjunar, staðsetningu, o.fl. Hér getur eftir atvikum m.a. verið um að ræða rannsóknarleyfi, mat á umhverfisáhrifum, svæðisskipulag, aðalskipulag, deiliskipulag, nýtingarleyfi, virkjanaleyfi, leyfi forsætisráðherra ef um er að ræða vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu, starfsleyfi fyrir virkjun, tímabundið starfsleyfi (fyrir vinnubúðir o.fl.), framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi fyrir varanlegum mannvirkjum. Að auki þarf leyfi Fornleifarverndar ríkisins ef fornleifar eru við framkvæmdasvæði. Þá gilda sérlög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, sem nær m.a. til Nesjavalla, Ölfusvatns, Hagavíkur og Úlfljótsvatns.

Í töflu 4.3 er listi yfir helstu leyfi, úrskurði, samþykki og lagafyrirmæli sem eru forsendur virkjanaframkvæmda. Ekki er um tæmandi lista að ræða.

²⁵ Útgáfuár leyfis og stærð fyrir Nesjavallavirkjun, Lagarfossvirkjun og Hellisheiðarvirkjun miðast við leyfi fyrir síðustu stækkunum þessara virkjana.

²⁶ Stærri virkjanir, þ.e. jarðvarmavirkjanir með 50 MW uppsett varmafl eða meira og orkuver með 10 MW uppsett raf afl eða meira eru alltaf matsskyldar framkvæmdir og háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.

Tafla 4.3. Listi yfir leyfi, samþykki og lagaþyrmæli vegna virkjanaframkvæmda.

Leyfi, úrskurður eða samþykki	Leyfisveitandi/úrskurðaraðili	Lagaheimild
Rannsóknarleyfi	Leyfi iðnaðarráðherra þarf til rannsókna á auðlindum í jörðu.	Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998
Mat á umhverfisáhrifum Svæðisskipulag	Álit skipulagsstofnunar á matsskýrslu, úrskurðir umhverfisráðherra, úrskurðir úrskurðarnefndar. Sveitarstjórnir samþykkja. Umhverfisráðherra staðfestir.	Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997
Aðalskipulag	Sveitarstjórn samþykkir. Skipulagsstofnun veitir umsögn. Umhverfisráðuneyti staðfestir.	Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997
Deiliskipulag	Sveitarstjórn samþykkir. Skipulagsstofnun veitir umsögn.	Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997
Nýtingarleyfi	Leyfi iðnaðarráðherra þarf til nýtingar auðlinda í jörðu.	Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998
Virkjunarleyfi	Leyfi iðnaðarráðherra þarf til að reisa og reka virkjun.	Raforkulög, nr. 65/2003
Nýting auðlinda í þjóðlendum	Leyfi forsætisráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu.	Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998
Starfsleyfi fyrir virkjun	Heilbrigðisnefnd sveitarfélags veitir starfsleyfi fyrir virkjun.	Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998
Tímabundið starfsleyfi	Heilbrigðisnefnd sveitarfélags veitir tímabundið starfsleyfi (fyrir vinnubúðir, aðstöðu verktaka, o.fl.).	Reglugerð 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun
Framkvæmdaleyfi	Leyfi sveitarstjórna þarf fyrir framkvæmdum. Leyfi sveitarstjórnar þarf til efnistöku og umsögn umhverfisstofnunar.	Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, lög um náttúruvernd, nr. 44/1999
Byggingarleyfi	Leyfi sveitarstjórna þarf fyrir varanlegum mannvirkjum.	Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997
Leyfi vegna friðlýstra náttúruminja	Leyfi Umhverfisstofnunar þarf til framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum.	Lög um náttúruvernd, nr. 44/1999
Leyfi vegna mannvirkja við vegi	Leyfi Vegagerðarinnar þarf vegna mannvirkja og leiðslna við vegi, og einnig þarf heimild Vegagerðarinnar vegna vegaframkvæmda sem tengjast þjóðvegum.	Vegalög, nr. 45/1994
Samþykki vegna jarðefnatöku í eða við veiðivatn	Samþykki Landbúnaðarstofnunar þarf vegna töku jarðefna og mannvirkjagerðar í eða við veiðivatn, ef hættu er á að slíkt hafi áhrif á lífríki vatnsins.	Lög um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970
Leyfi Fornleifa-verndar ríkisins	Leyfi Fornleifa-verndar ríkisins þarf ef fornleifar eru við framkvæmdasvæði.	Þjóðminjalög, nr. 107/2001
Vatnasvið Þingvallavatns (m.a. Nesjavellir, Ölfusvatn, Hagavík og Úlfjótuvatn).	Innan verndarsvæðisins er óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt vatni eða mengað það. Umhverfisráðherra setur að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og iðnaðarráðuneytið nánari reglur um framkvæmd vatnsverndunarinnar.	Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005

4.5. Núverandi nýting jarðvarma og vatnsafls og framtíðarhorfur.

Ísland býr við þá sérstöðu að yfir 99,9% af raforkunotkun hérlendis kemur frá endurnýjanlegum orkugjöfum og nýting náttúruauðlinda hefur átt stóran þátt í uppbyggingu íslensks samfélags. Raforkuframleiðsla hefur aukist mikið síðastliðin ár, sérstaklega vegna aukinnar raforkusölu til stóriðju, sem sést best á því að raforkunotkun stóriðju var um 50% af heildarnotkun árið 1996, árið 2005 var stóriðjunotkunin 61% af heildarnotkun og gert er ráð fyrir að stóriðjan verði með um 78% af heildarnotkun raforku árið 2008.²⁷

Þrjú ný verkefni eru nú í undirbúningi í orkufrekum iðnaði. Þar er um að ræða stækkun álvers Alcan í Straumsvík um 280.000 tonn, nýtt 250.000 tonna álver Norðuráls í Helguvík og nýtt 250.000 tonna álver Alcoa við Húsavík. Alcoa, ríkisstjórnin og Húsavíkurbær skrifuðu í maí 2006 undir viljayfirlýsingu um áframhaldandi rannsóknir vegna álvers við Húsavík og fulltrúar Norðuráls, Reykjanesbæjar og Hitaveitu Suðurnesja undirrituðu í maí 2005 samkomulag um að kanna möguleika á rekstri álvers í Helguvík. Í Hafnarfirði er unnið að lausn mála sem varða m.a. deiliskipulag fyrir svæðið. Mat á umhverfisáhrifum stækkunarinnar hefur þegar farið fram og því matsferli lauk árið 2002 þegar Skipulagsstofnun samþykkti framkvæmdina með skilyrðum. Hafnarfjarðarbær hefur hins vegar ekki gefið út framkvæmdaleyfi vegna stækkunarinnar og af hálfu Alcan hefur enn ekki verið tekin ákvörðun um það hvort af stækkuninni verði.

Alcan, Alcoa og Norðurál hafið staðið í samningaviðræðum við orkufyrirtæki um raforkukaup vegna framangreindra framkvæmda og standa þær viðræður enn yfir, en áætlað er að árleg heildaraflþörf vegna þessara þriggja verkefna verði um 1.300 MW.

Gert er ráð fyrir að raforkuþörf vegna stækkunar álversins í Straumsvík verði um 4.200 GWst á ári og aflþörf verði um 480 MW. Alcan hefur þegar samið við Orkuveitu Reykjavíkur um að útvega um 200 MW, sem væntanlega munu koma frá nýjum jarðhitavirkjunum á Ölkelduhálsi og í Hverahlíð á Hellisheiði. Samningar standa yfir við Landsvirkjun um að útvega það sem upp á vantar og er þá aðallega horft til stækkunar Kröfluvirkjunar (40 MW), vatnsaflsvirkjana við Búðarháls (75 MW) og á neðri hluta Þjórsár, þ.e. Urriðafossvirkjunar (120 MW), Hvammsvirkjunar (80 MW) og Holtavirkjunar (50 MW).

Raforkuþörf fyrirhugaðs álvers Alcoa á Bakka við Húsavík verður væntanlega um 3.500 GWst á ári og aflþörfin um 400 MW. Gert er ráð fyrir að Landsvirkjun og Þeistareykir hf. útvegi þá orku frá Bjarnarflagi (80 MW), Þeistareykjum (120 MW), Gjástykki (40 MW) og vestursvæði Kröflu (120 MW), auk stækkunar Kröfluvirkjunar (40 MW). Mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir um stækkun Kröfluvirkjunar og virkjun í Bjarnarflagi og hefur Skipulagsstofnun fallist á fyrirhugaðar framkvæmdir, þó að uppfylltum tilteknum skilyrðum í Bjarnarflagi. Rannsóknir standa yfir á Þeistareykjum og vestursvæði Kröflu á grundvelli útgefina rannsóknarleyfa.

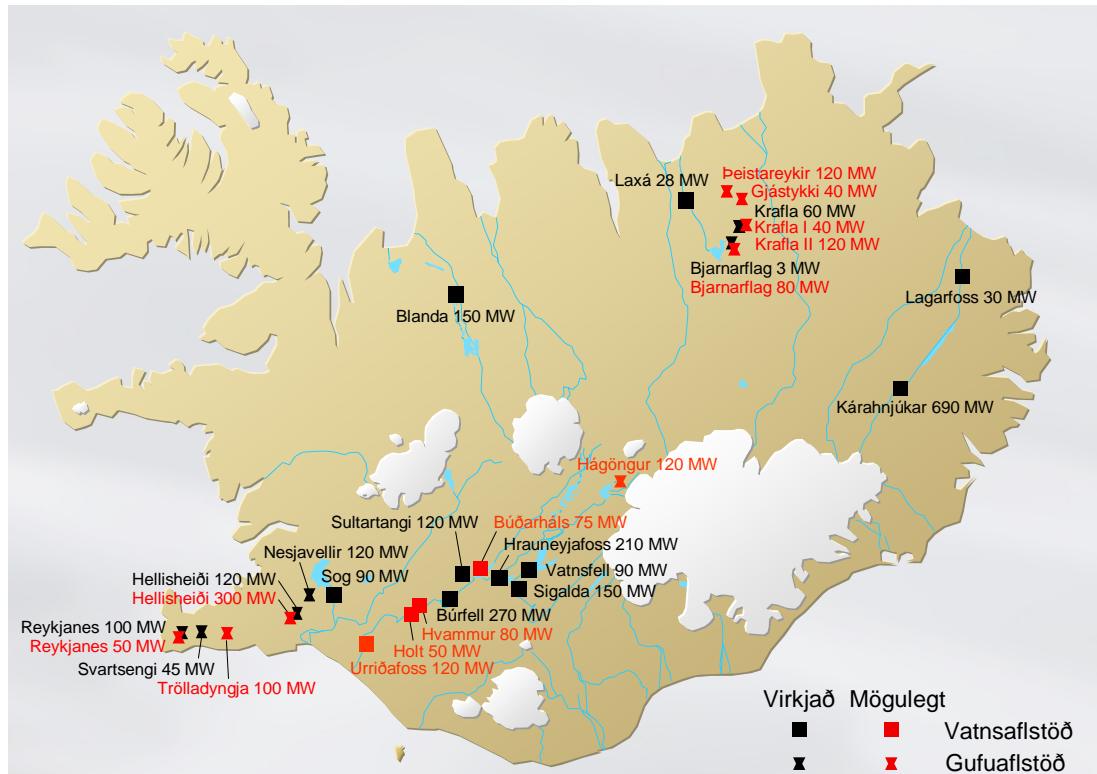
Norðurál áætlað að byggja álver í Helguvík í tveimur áföngum, 2008-2010 og 2014-2015. Raforkuþörf álversins er áætluð um 3.800 GWst á ári og aflþörf um 420 MW. Norðurál hefur gert viljayfirlýsingu við Hitaveitu Suðurnesja og Orkuveitu Reykjavíkur um að útvega allt að 250 MW í fyrri áfangann. Þar af er gert ráð fyrir að Hitaveita Suðurnesja útvegi allt að 150 MW og að Orkuveita Reykjavíkur útvegi allt að 100 MW, væntanlega frá jarðhitavirkjunum á Hengilssvæðinu. Ekki er enn búið að útvega orku fyrir seinni áfanga álversins, en samkvæmt viljayfirlýsingunni munu Hitaveita Suðurnesja og Orkuveita Reykjavíkur leitast við að útvega allt að 435 MW þegar fram líða stundir.²⁸

²⁷ Skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni 2005, bls. 36-37. Það er reyndar umdeilanlegt hvort orka sem framleidd er með virkjun jökuláa geti flokkast sem endurnýjanleg orka þar sem miðlunarlón fyrir slíkar virkjanir fyllast með tímanum. Í skýrslu verkefnisstjórnar um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma (2003) kemur fram (á bls. 70) að skiptar skoðanir hafi verið í alþjóðasamfélaginu um hvernig ætti að flokka vatnsorku í þessu tilliti, en almennt væri viðurkennt að flokka mætti nýtingu vatnsorkukosts sem endurnýjanlegra ef aurfylling og landnotkun væri óveruleg.

²⁸ Sbr. fréttatilkynningu frá Norðuráli 1. júní 2006: *Norðurál, HS og OR undirrita yfirlýsingu um orkusölu til álvers í Helguvík*, á vefslóðinni www.nordural.is. Sjá einnig Norðurál (2006), *Álver við Helguvík. Ársframleiðsla allt að 250.000 t. Mat á umhverfisáhrifum. Tillaga að matsáætlun*, 24. mars 2006, en þar er að finna (á bls. 16) ítarlegri lista yfir mögulega virkjunarkosti fyrir álver í Helguvík.

Á mynd 4.1. er sýndir nokkrir hugsanlegir virkjunarstaðir fyrir framangreind áform.

Mynd 4.1. Virkjunarhugmyndir vegna fyrirhugaðrar stóriðju.



Heildarraforkunotkun hérlendis var um 9 TWst árið 2005 og verður um 16 TWst árið 2008, þegar nýtt álver Alcoa Fjarðaáls hefur tekið til starfa að fullu. Ef framangreind áform um ný álver í Helguvík og á Húsavík og stækkun álversins í Straumsvík verða að veruleika þá má áætla að árleg heildarotkun verði orðin um 29 TWst að loknum þeim framkvæmdum.

Orkumálastjóri hefur áætlað að heildarorkugeta þeirra innlendu orkulinda sem hagkvæmt sé að virkja með tilliti til umhverfisáhrifa sé um 50 TWst á ári og því verður búið að virkja tæplega 60% af heildarorkugetu landsins í jarðvarma og vatnsafl í umhverfisflokkum a-c í rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma ef ráðist verður í þær þrjár stóriðjuframkvæmdir sem nefndar eru hér að framan.²⁹

²⁹Sjá greinarnar *Eru orkulindir okkar ofmetnar?* og *Orka handa álverum* eftir Þorkel Helgason orkumálastjóra (frá apríl og maí 2006), á heimasíðu Orkustofnunar, www.os.is. Orkumálastjóri miðar við að 16 TWst verði nýtt árið 2008, en að auki komi 19 TWst frá virkjunarkostum í umhverfisflokkum a-c í 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og um 14 TWst frá þeim virkjunarkostum sem nú eru til umfjöllunar í 2. áfanga rammaáætlunarinnar, að því gefnu að þeir kostir ráðist hlutfallslega á sama hátt í umhverfisflokkum a-c og kostirnir í 1. áfanga. Eru þá ótaldir þeir virkjunarkostir sem taldir eru hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og eru í umhverfisflokkum e-d í rammaáætlun, sem og þeir kostir sem ekki hafa verið teknir fyrir í rammaáætluninni. Orkumálastjóri bendir einnig á að hér séu ekki taldir með aðrir hugsanlegir orkuöflunarkostir sem ekki eru nýttir í dag, t.d. vindorka, sjávaröldur, sjávarstraumar og sjávarföll. Hann tekur fram að vindorkan sé, a.m.k. enn sem komið er, dýrari en bæði vatnsorkan og háhitinn, og sjávaröldur, sjávarstraumar og sjávarföll eru allt lítt kannaðir kostir sem eru hvergi í heiminum nýttir í neinum teljandi mæli. Loks ber að nefna að rannsóknarverkefninu *Djúpborun á Íslandi* er ætlað að skera úr um það hvort tæknilega sé unnt að nýta jarðvarma með því að bora 4–5 kílómetra eftir 4–600 gráðu heitu vatni á háhitasvæðum. Ef slíkt reynist mögulegt má væntanlega vinna 3–5 sinnum meiri orku úr háhitasvæðum en talið hefur verið mögulegt hingað til.

5. Stefnunörkun um sjálfbæra þróun.

Hugtakið sjálfbær þróun hefur verið áberandi í umræðu um umhverfi og þróun undanfarin ár. Í þessum kafla er fjallað almennt um sjálfbæra þróun og stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun, með sérstaka áherslu á umfjöllun um víðerni og friðlýst svæði.

5.1. Stefnunörkun um sjálfbæra þróun á Íslandi.

Í Brundtland-skýrslunni frá árinu 1987 segir að með sjálfbærri þróun sé leitast við að mæta þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til þess að mæta þörfum sínum. Tekið skal mið af efnahagslegum, þjóðfélagslegum og umhverfislegum þáttum.³⁰

Ísland er aðili að Ríó-yfirlýsingunni og fyrsta heildstæða stefnumörkun íslenskra stjórnvalda í umhverfismálum, sem gerð var árið 1993, tók m.a. mið af samþykktum Ríó-ráðstefnunnar. Yfirskrift þeirrar stefnumörkunar var „Á leið til sjálfbærrar þróunar“, en í kjölfar hennar var gerð sérstök framkvæmdaáætlun undir yfirskriftinni „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi“ sem lögð var fyrir umhverfisþing árið 1996 og síðan samþykkt í ríkisstjórn árið 1997.³¹

Árið 2002 kom síðan út skýrslan „Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnunörkun til 2020“ sem hefur að geyma stefnumörkun stjórnvalda á þeim sviðum sem snerta sjálfbæra þróun til ársins 2020. Þar eru sett markmið til lengri tíma og forgangsverkefni til skemmri tíma skilgreind, auk þess sem leitast er við að skilgreina og þróa mælikvarða á árangur. Ekki er um framkvæmdaáætlun að ræða heldur er stefnumörkuninni ætlað að auðvelda stjórnvöldum og öðrum að forgangsraða verkefnum og meta árangur í að efla umhverfisvernd og lífsgæði. Stefnunörkunin var unnin innan stjórnsýslunnar í samráði við fjölmarga aðila og var m.a. leitað eftir athugasemdum frá sveitarfélögum, félagasamtökum og almenningi.³² Í inngangskafila skýrslunnar segir að með hugtakinu velferð í heiti hennar sé ekki einungis átt við efnahagsleg gæði heldur sé þar verið að höfða til víðtækari skilgreiningar á lífsgæðum. „Kröfur um lífsgæði hafa tekið breytingum, í það minnsta meðal hinna ríkari þjóða heims og almenningur horfir til fleiri þátta en hagvaxtar þegar markmiðum er forgangsraðað. Krafa um gæði á borð við heilnæmt umhverfi, örugg matvæli og aðgang að svæðum til útivistar, s.s. skjólgóðum skógum eða óbyggðum víðernum þar sem hægt er að njóta kyrrðar, er að fá sambærilegt vægi við kröfur um efnahagsleg gæði. Samfara þessu er einnig aukin áhersla á ýmis félagsleg gæði, svo sem jafnrétti, samfélagsþjónustu og menningarlega fjölbreytni. Þessi viðhorfsbreyting kallar á nýja nálgun og má segja að sjálfbær þróun sé svar við kröfunni um víðari skilgreiningu á því hvað felist í lífsgæðum og almennri velferð.“³³

Í stefnumörkuninni er að finna umfjöllun um sautján markmið sem tengjast ákveðnum umhverfisþáttum, nýtingu náttúruauðlinda og aðlögun atvinnuvega og starfsemi að sjálfbærri þróun. Markmiðunum er skipt í fjóra flokka sem snúa að heilnæmu og öruggt umhverfi, verndun náttúru Íslands, sjálfbærri nýtingu auðlinda og hnattrænum viðfangsefnum. Í kaflanum um verndun náttúru Íslands er fjallað um vernd lífríkis Íslands, vernd sérstæðra jarðmyndana og vernd víðerna. Þá er í kaflanum um sjálfbæra nýtingu auðlinda m.a. fjallað um sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda hafsins, sjálfbæra gróðurnýtingu og endurheimt landgæða, og aukna nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Árið 2005 var gefin út skýrsla með tölulegum vísbendingum um þau markmið sem sett voru fram í „Velferð til framtíðar“ og er henni ætlað að gefa mynd af ástandi umhverfisins, álagi á náttúru og auðlindir og viðbrögðum stjórnvalda með hliðsjón af framangreindri stefnumörkun. Hér á eftir er farið sérstaklega yfir markmið stjórnvalda um aukna nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og um víðerni og friðlýst svæði.

³⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2004). „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ Í *Rannsóknir í félagsvísindum V*, bls. 17. Þrátt fyrir að hugtakið sjálfbær þróun sé notað í fjölmörgum lögum hérlendis þá hefur það nánast aldrei verið skilgreint, sbr. bls. 28-29 í skýrslu Ríkisendurskoðunar 2006 um samninginn um líffræðilega fjölbreytni.

³¹ Árið 1999 kom út skýrsla um mat á stöðu framkvæmdaáætlunarinnar sem unnin var af sérstakri nefnd um endurskoðun hennar, sjá umhverfisráðuneyti (1999).

³² Sbr. *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdaáætlun til aldamóta og Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnunörkun til 2020*.

³³ Umhverfisráðuneyti (2002). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnunörkun til 2020*, bls. 9.

5.1.1. Nýting endurnýjanlegra orkugjafa.

Í „Velferð til framtíðar“ eru sett fram fjögur markmið um nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Markmiðin fjögur eru eftirfarandi: Að endurnýjanlegar orkulindir landsins verði nýttar með hagkvæmni- og umhverfissjónarmið að leiðarljósi; að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun þjóðarinnar verði aukið og að því stefnt að notkun jarðefnaeldsneytis verði óveruleg innan fárra áratuga, stefnt verði að því að farartæki nýti orku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum eins fljótt og kostur er og hagkvæmt þykir; að skipulag raforku- og hitaveitumála verði með þeim hætti að skilvirkni, öryggi og heildarhagkvæmni þess verði sem best tryggð; og að stuðlað verði að aukinni orkunýtni.

Ísland býr við þá sérstöðu að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun er mun hærra en hjá öðrum þjóðum. Hlutfall innlendrar endurnýjanlegrar orkunotkunar hefur aukist um 7% frá árinu 1990 eða úr 65% í 72%. Það skýrist af aukinni notkun jarðhita og vatnsafls, en árið 2003 var notkun jarðhita um 54% af heildarorkunotkun hérlendis og notkun vatnsafls um 18%. Notkun olíu hefur á sama tíma dregist saman um 7% og var 25% af heildarorkunotkun hérlendis árið 2003, en sú notkun er fyrst og fremst vegna samgangna og fiskveiða.³⁴

Sérstaða Íslands í alþjóðlegum samanburði er jafnvel enn meiri ef eingöngu er skoðuð raforkunotkun, því að yfir 99,9% af raforkunotkun hérlendis kemur frá endurnýjanlegum orkugjöfum.³⁵

5.1.2. Víðerni og friðlýst svæði á Íslandi.

Í „Velferð til framtíðar“ eru sett tvö markmið um víðerni, annars vegar að tryggt verði að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands og hins vegar að reynt verði að byggja mannvirki utan skilgreindra víðerna en þar sem slíkt er ekki mögulegt verði þess gætt að þau valdi sem minnstu raski og sjónmengun.

Í „Velferð til framtíðar“ segir að hugmyndin um verndun víðerna byggi á því „að til viðbótar friðunar einstakra náttúruminja, búsvæða eða tegunda sé æskilegt að taka frá stór samfelld svæði eða landslagsheildir þar sem sýnilegra áhrifa mannsins gætir lítt eða ekki, sökum þess að slíkum svæðum fer óðum fækkandi á jörðinni og því líklegt að verðmæti þeirra fari vaxandi. Töluverð vinna er óunnin við að skilgreina betur hugtakið „víðerni“, markmið með verndun þeirra og hvernig best er hægt að samræma verndun víðerna áframhaldandi nýtingu lands og náttúruauðlinda. Segja má að skref í átt til verndunar víðerna hafi verið stigið með samþykkt svæðisskipulags miðhálandisins.“³⁶ Í „Velferð til framtíðar“ segir einnig að stór, samfelld víðerni, þar sem sýnilegra áhrifa mannsins gæti lítt eða ekkert, sé varla að finna lengur í vestanverðri Evrópu, nema nyrst í Skandinavíu og á Íslandi. Slík víðerni gætu því fengið aukið efnahagslegt og huglægt gildi í framtíðinni, þar sem skilgreina megi aðgang að ósnortinni náttúru sem ákveðin lífsgæði.

Í lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, er ósnortið víðerni skilgreint sem landsvæði „sem er a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.“ Árið 2005 töldust 38.900 km² landsins til víðerna eða um 38% af heildarflatarmáli Íslands, en til samanburðar þá töldust 39.900 km² landsins til víðerna árið 2002.

Á mynd 5.1 má sjá samanburð á víðernum og friðlýstum svæðum árin 2002 og 2005.³⁷

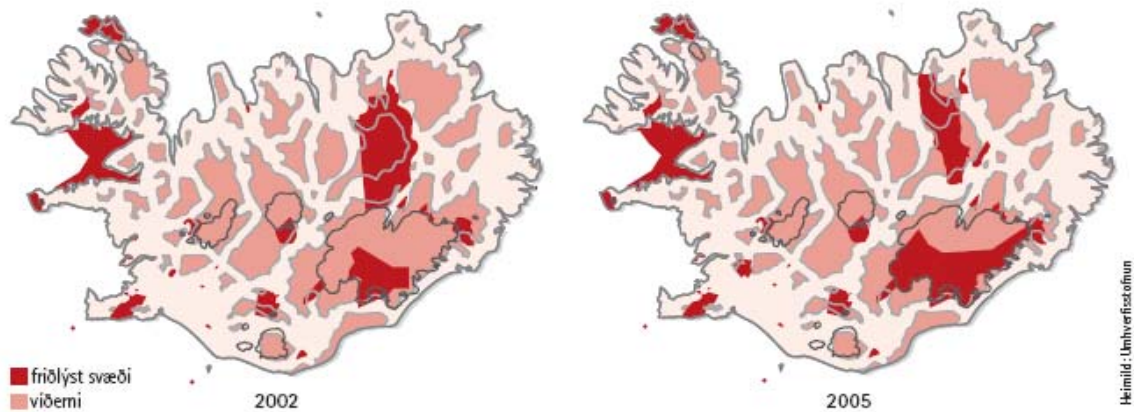
³⁴ Umhverfisráðuneyti (2005). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005*, bls. 49-51.

³⁵ Skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni 2005, bls. 37. Það er reyndar umdeilanlegt hvort orka sem framleidd er með virkjun jökuláa geti flokkast sem endurnýjanleg, sbr. neðanmálsgrein nr. 27.

³⁶ Umhverfisráðuneyti (2002). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnuörkun til 2020*, bls. 40-41.

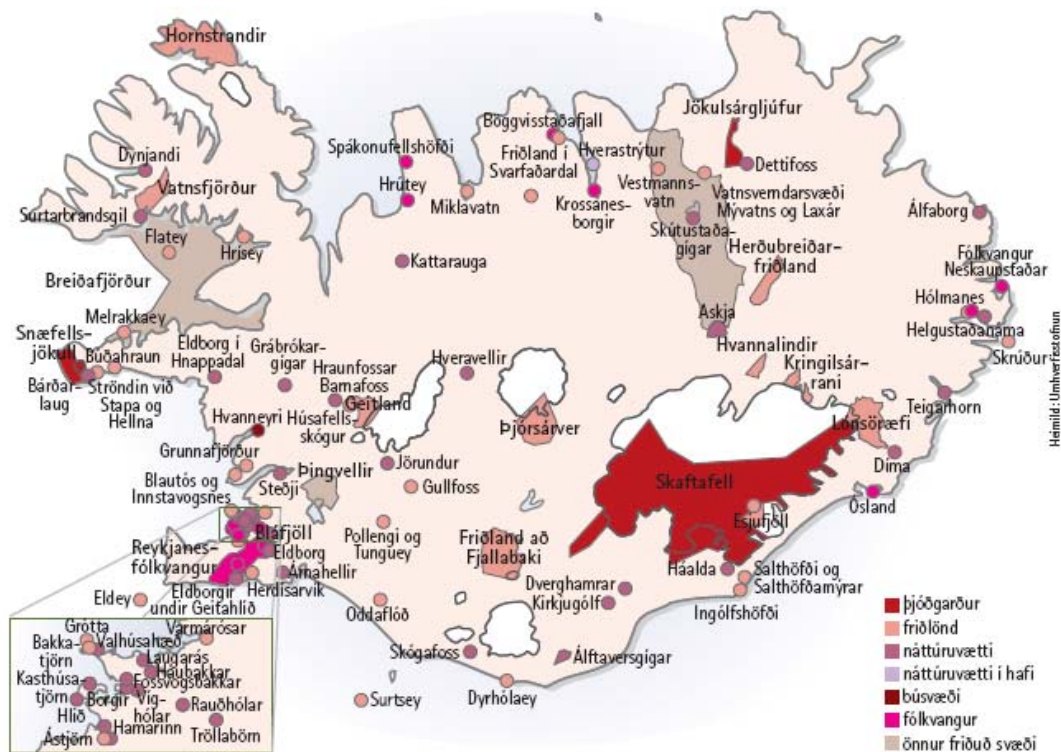
³⁷ Umhverfisráðuneyti (2005). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005*, bls. 34.

Mynd 5.1. Viðerni og friðlýst svæði 2002 og 2005.



Friðlýstum svæðum á Íslandi hefur farið fjölgandi síðastliðin ár, en með friðlýsingu eru afmörkuð þau svæði sem talið er mikilvægt að varðveita vegna landslags, lífríkis eða sérstæðra jarðmyndana, og þeim hlíft til frambúðar. Friðlýst svæði voru um 80 talsins árið 1997, en hafði fjölgað upp í rúmlega 90 árið 2005. Flest svæðanna voru friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd, en nokkur með sérlögum. Mismunandi reglur gilda um friðlýst svæði og þær reglur taka m.a. mið af markmiðum friðlýsingar, eðli svæðisins og samkomulagi við hagsmunaaðila. Friðlýst svæði náðu yfir um 533 km² í byrjun áttunda áratugarins og rúmlega 10.000 km² árið 1997. Mynd 5.2 sýnir friðlýst svæði á Íslandi árið 2005, en það ár var heildarflatarmál friðlýstra svæða héraendis rúmlega 11.000 km² eða um 11% af heildarflatarmáli landsins.³⁸

Mynd 5.2. Friðlýst svæði á Íslandi árið 2005.³⁹



³⁸ Umhverfissráðuneyti (1997), kafli 2.5 og (2005), bls. 32.

³⁹ Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er merktur sem önnur friðuð svæði á myndinni þar sem hann er ekki friðuður samkvæmt náttúruverndarlögum, heldur gilda um hann sérlög.

Friðlýstum svæðum hérlendis mun fjölga enn frekar á næstu árum og þau verða væntanlega rúmlega 100 talsins árið 2008 því nú er unnið að friðlýsingu 14 nýrra svæða í samræmi við náttúruverndaráætlun 2004-2008, en hún var samþykkt sem þingsályktun frá Alþingi árið 2004. Samkvæmt þingsályktuninni á náttúruverndaráætlunin 2004-2008 að taka til eftirfarandi svæða:

I. Fuglasvæði.

Búsvæði fugla á eftirtöldum svæðum:

- a. Álftanes – Akrar – Löngufjörur,
- b. Álftanes – Skerjafjörður,
- c. Austara-Eylendið,
- d. Guðlaugstungur – Ásgeirstungur (Álfgeirstungur),
- e. Látrabjarg – Rauðasandur,
- f. Vestmannaeyjar,
- g. Öxarfjörður.

II. Stækkun þjóðgarða.

- a. Þjóðgarðurinn í Jökulsárgljúfrum verði stækkaður um allt að 78 km² þannig að hann myndi samfellda heild um gljúfrin. Stækkunin nái einkum til lands austan við núverandi þjóðgarðsmörk þannig að Meiðavallaskógur, nærliggjandi svæði við norðvesturmörk hans og landræma sunnan núverandi marka verði innan þjóðgarðs.
- b. Þjóðgarðurinn í Skaftafelli verði stækkaður um nálægt 730 km² svo að hann nái yfir allan Skeiðarársand til sjávar.

III. Stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs.

Unnið verði áfram að stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs og verndarsvæða sem munu tengjast honum á grundvelli ályktunar Alþingis frá 10. mars 1999 svo og ákvörðunar ríkisstjórnarinnar frá 26. september 2000.

IV. Plöntusvæði, gróðurfar og jarðfræði.

Sjaldgæfar plöntutegundir, gróðurfar og jarðfræðiminjar á eftirtöldum svæðum:

- a. Sjaldgæfar plöntutegundir:
 - i. Látraströnd – Náttfaravíkur,
 - ii. Njarðvík – Loðmundarfjörður.
- b. Sérstætt gróðurfar: Vatnshornsskógur í Skorradal.
- c. Jarðfræðiminjar:
 - i. Geysir í Haukadal,
 - ii. Reykjanes – Eldvörp – Hafnaberg.

6. Tillögur auðlindanefndar frá árinu 2000.

Árið 1998 samþykkti Alþingi þingsályktun um að kosin yrði sérstök níu manna nefnd (hér eftir kölluð auðlindanefnd) sem hefði það hlutverk „að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita.“⁴⁰ Í ályktuninni segir að nefndin skuli skilgreina þessar auðlindir á skýran hátt og hvernig farið skuli með þær, auk þess að kanna hvernig staðið skuli að gjaldtöku fyrir afnot af auðlindum í sameign þjóðarinnar, með hliðsjón af þeim gjöldum sem fyrir væru. Jafnframt átti nefndin að kanna möguleika á að nota auðlindagjald til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skilaði sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hefðu að gæta, en fram kom í ályktuninni að um yrði að ræða hóflegt gjald sem varið yrði til að standa undir rannsóknum og til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlindanna og réttlátri skiptingu afrakstursins, m.a. til að styrkja byggð í landinu.

Samkvæmt kosningu Alþingis áttu eftirtaldir aðilar sæti í nefndinni: Jóhannes Nordal, fyrrverandi seðlabankastjóri, sem nefndin kaus síðar sem formann, Ari Edwald, framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins, Eiríkur Tómasson, prófessor, Guðjón Hjörleifsson, bæjarstjóri í Vestmannaeyjum, Lúdvík Bergvinsson, alþingismaður, Margrét Frimansdóttir, alþingismaður, Ragnar Árnason, prófessor, Styrmir Gunnarsson, ritstjóri og Svanfríður Jónasdóttir, alþingismaður.⁴¹

Auðlindanefndin skilaði niðurstöðum sínum í september árið 2000. Þar kom fram að nefndin teldi brýnt að mótuð yrði samræmd stefna og stjórn á nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi sem myndi skapa heilsteypnan lagaramma um hlutverk og ábyrgð ríkisins á ráðstöfun og nýtingu náttúruauðlinda. Nefndin mælti einnig með því að reynt yrði eftir föngum að beita hagrænum stjórnækjum á grundvelli vel skilgreinds eignar- eða afnotaréttar þar sem því yrði við komið ásamt leiðréttandi sköttum og uppbótum þar sem það ætti við.

Auðlindanefndin benti á að mismunandi lagaákvæði giltu um þær náttúruauðlindir sem nú væru taldar í þjóðareign, en það væru nytjastofnar á Íslandsmiðum, auðlindir á eða undir hafsbotninum utan netlaga og náttúruauðlindir í þjóðlendum. Nefndin lagði því til að eignarréttarleg staða þessara auðlinda yrði samræmd með þeim hætti að tekið yrði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrá þar sem þessar náttúruauðlindir yrðu lýstar þjóðareign eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum. Nefndin taldi að veita mætti einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota á þessum náttúruauðlindum gegn gjaldi að því tilskyldu að afnotaheimildin væri tímabundin eða að henni mætti breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum, en slík afnotaheimild myndi njóta verndar sem óbein eignarréttindi. Með þessu móti væri bæði stefnt að því að sömu reglur giltu um allar náttúruauðlindir sem lýstar væru þjóðareign á hverjum tíma og að hægt væri að veita notendum þeirra tryggn og lögvarinn afnotarétt.

Auðlindanefndin fjallaði ítarlega um gjaldtöku af nýtingu náttúruauðlinda og taldi slíka gjaldtöku styðjast við þrenns konar rök. Í fyrsta lagi byggðist gjaldtakan á því að standa undir þeim kostnaði sem hið opinbera hefði af rannsóknum á og eftirliti með nýtingu auðlindanna, en auðlindanefndin benti á að mikill kostnaður legðist á ríkið vegna vöktunar íslenskra náttúruauðlinda, stjórnunar og rannsókna, en aðeins hluti þess kostnaðar væri greiddur af viðkomandi atvinnugreinum. Nefndin taldi að bæta mætti úr þessu með því að allir sem nýttu náttúruauðlindir í arðbærum rekstri myndu endurgreiða ríkinu slíkan kostnað að fullu og skipti þá ekki máli hvort um væri að ræða náttúruauðlindir í eign einstaklinga, lögaðila eða þjóðarinnar. Í öðru lagi væri gjaldtöku ætlað að tryggja þjóðinni sýnilega hlutdeild í þeim umframardi (auðlindarentu) sem nýting auðlinda í þjóðareign skapaði og í þriðja lagi væri um að ræða leiðréttandi skatta og uppbætur (svokallaða græna skatta) til að tryggja hagkvæma nýtingu auðlindanna.⁴²

⁴⁰ Þingsályktun um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald. Samþykkt á Alþingi 2. júní 1998, sjá: <http://www.althingi.is/altext/122/s/1504.html>

⁴¹ Starfsheimum er haldið eins og þau voru við skipun í nefndina.

⁴² Auðlindanefndin gerði greinarmun á hugtökunum „auðlindagjald“ og „auðlindaskattur“. Með auðlindagjaldi er átt við endurgjald fyrir afnot eða hagnýtingu á eignum sem eru í eigu þjóðarinnar, en auðlindaskattur tekur til skatts sem lagður er á nýtingu tiltekinna auðlinda, óháð eignarhaldi á þeim.

Auðlindanefndin taldi að í framtíðinni bæri að selja nýtingarréttindi á vatnsaflum sem væri í þjóðareign á uppboði til að tryggja að þjóðin myndi njóta eðlilegrar hlutdeildar í þeim umframari sem nýting vatnsafls í þjóðareignu skapaði. Hið sama ætti við um námuréttindi og nýtingarréttindi á jarðhita á þjóðlendum eða jarðeignum ríkisins, sem og um auðlindir á eða undir hafsbotni. Uppboðsleiðina væri þó eingöngu hægt að nýta ef markaðsaðstæður leyfðu og samkeppni væri til staðar, en annars ætti að semja um nýtingu á grundvelli áætlaðrar auðlindarentu.

Í álitserð nefndarinnar segir einnig að „[v]egna þeirra sértæku breytinga sem væntanlega verða gerðar á skipulagi raforkufyrirtækja og raforkumarkaðnum á næstu árum telur nefndin ekki fært að setja fram ákveðnar hugmyndir um það hvernig skuli greiða fyrir þau orkuréttindi sem eru í eigu raforkufyrirtækja landsins. Nefndin leggur til að mat á því verði þáttur í þeirri endurskoðunarvinnu sem framundan er á þessu sviði. Líklegt er að lokaáfangi þróunarinnar verði einkavæðing raforkufyrirtækja, en með útboði hlutafjár sköpuðust skilyrði til að fá greitt fullt markaðsverð fyrir þau vatnsréttindi sem þessi fyrirtæki, ríki og sveitarfélög hafa sannanlega eignast.“⁴³

Þá taldi auðlindanefndin að mismunandi reglur ættu að gilda fyrir náttúruauðlindir sem þegar væru nýttar og auðlindir sem ekki hefðu verið nýttar áður. Þegar um væri að ræða náttúruauðlindir sem þegar væru nýttar yrði að taka tillit til afkomuskilyrða viðkomandi atvinnugreinar og áunninna atvinnuréttinda, en ef um væri að ræða auðlindir sem ekki hefðu verið nýttar áður, t.d. nýjar námur eða vatnsaflsvirkjanir í óbeisluðum fallvötnum, taldi nefndin að selja ætti nýtingarrétt til langs tíma á markaðsverði eða á uppboði þar sem aðstæður leyfðu.

Auðlindanefndin benti einnig á að Íslendingar ættu aðgang að fjölbreyttu safni náttúruauðlinda sem kalla mætti einu nafni umhverfisgæði. Til þess gæti komið að stýra þyrfti nýtingu þessara náttúruauðlinda á sama hátt og nýtingu annarra takmarkaðra auðlinda, jafnvel þó stefna bæri að sem frjálsustu aðgengi almennings að náttúru landsins. Því ætti að leggja áherslu á aukna notkun hagrænna stjórnækja á þessu sviði, en einnig gæti komið til greina að semja við einstaka aðila um umsjón og rekstur ákveðinna svæða og jafnvel mætti bjóða slíka samninga út ef eftirspurn leyfði.

Auðlindanefndin fjallaði mjög ítarlega um fiskveiðar Íslendinga og gjaldtöku fyrir nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Nefndin skoðaði sérstaklega tvær meginleiðir fyrir gjaldtöku, annars vegar svokallaða *fyrningarleið*, sem byggist á því að allar aflahlutdeildir verði skertar um fastan hundraðshluta árlega en verði síðan endurseldar á markaði eða með uppboði, og hins vegar svonefnda *veiðigjaldsleið*, sem felst í beinni gjaldtöku ásamt ákvæðum um að breytingar á aflahlutdeildum kefjist ákveðins lágmarksaðdraganda. Skiptar skoðanir voru hins vegar meðal nefndarmanna um það hvora leiðina væri æskilegra að fara og einnig voru skiptar skoðanir um það hversu hátt veiðigjald eða fyrningarhlutfall ætti að vera.⁴⁴

Auðlindanefndin fjallaði einnig um úthlutanir á leyfum til nýrra farsímakerfa og taldi nefndin heppilegast að þessum nýju leyfum yrði úthlutað með uppboðum eða öðrum hlutlægum aðferðum.⁴⁵

⁴³ Álitserð auðlindanefndar (2000), bls. 61.

⁴⁴ Alþingi samþykkti árið 2002 að leggja á veiðigjald, sbr. lög nr. 85/2002, um breytingu á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.

⁴⁵ Umfjöllunin í þessum kafla byggist á álitserð auðlindanefndar (2000).

7. Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma.

Árið 1997 samþykkti ríkisstjórnin sérstaka framkvæmdáætlun um umhverfismál sem nefnd var „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdáætlun til aldamóta.“ Í áætluninni segir m.a. að iðnaðarráðherra skuli í samráði við umhverfisráðherra láta gera rammaáætlun til langs tíma um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Markmið áætlunarinnar er að leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt í vatnsafla sem háhita, m.a. með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúruferla, náttúru- og menningarminjar sem og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði.⁴⁶ Í þessum kafla er fjallað um 1. og 2. áfanga rammaáætlunarinnar.

7.1. Vinna við 1. áfanga rammaáætlunar.

Árið 1999 skipaði iðnaðarráðherra í samráði við umhverfisráðherra 16 einstaklinga í sérstaka verkefnisstjórn til að vinna að gerð rammaáætlunarinnar. Formaður hennar var Sveinbjörn Björnsson, fyrrverandi háskólarektor en aðrir stjórnarmenn voru: Einar Bollason framkvæmdastjóri, Guðríður Þorvarðardóttir landfræðingur, Náttúruvernd ríkisins, Guðrún Zoëga verkfræðingur, Haukur Jóhannesson, forseti Ferðafélags Íslands, formaður faghóps II, Helgi Bjarnason verkfræðingur, síðar skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneytinu, Ingimar Sigurðsson, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneytinu, Jón Helgason, formaður Landverndar, Jón Ingimarsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneytinu, Jón Gunnar Ottósson forstjóri, Náttúrufræðistofnun Íslands, Jónas Elíasson, prófessor í umhverfis- og byggingarverkfræði, Sigurður Guðmundsson skipulagsfræðingur, Þjóðhagsstofnun, form. faghóps III, Vilborg Gunnarsdóttir, bæjarfulltrúi á Akureyri, Þorkell Helgason orkumálastjóri, formaður faghóps IV, Þorsteinn Tómasson, forstjóri Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, Þorvaldur Jóhannsson, framkvæmdastjóri Sambands sveitarfélaga á Austurlandi, og Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor í grasfræði, formaður faghóps I.⁴⁷

Verkefnisstjórnin starfaði samkvæmt verklýsingu iðnaðarráðherra í greinargerðinni „Maður – nýting – náttúra“ frá 8. mars 1999. Hlutverk verkefnisstjórnar var að hafa með höndum heildarstjórn við mótn áætlunarinnar og skipulag við framkvæmd hennar og hafa umsjón með hinni faglegu vinnu. Helstu faglegu verkefni stjórnarinnar voru eftirfarandi:

- Að skilgreina og afmarka viðfangsefnið og setja því meginramma.
- Að fjalla um tillögur faghópanna um gagnaöflun og rannsóknarþörf og gera í ljósi þeirra tillögur til iðnaðarráðuneytisins.
- Að móta verkreglur fyrir starf faghópanna, einkum hvað varðar stigagjöf þeirra vegna einstakra orkuverkefna og fylgjast með starfi þeirra.
- Að finna og skilgreina aðferðir til að meta orkukostina í heild á grundvelli stigagjafar faghópanna.
- Að vinna úr niðurstöðum faghópanna og flokka virkjunarkostina á grundvelli stigagjafar faghópanna.

Við gerð rammaáætlunar var lögð á áhersla að það ætti að vera hlutverk viðkomandi stofnana, einkum Orkustofnunar á sviði orkumála, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar í málum sem vörðuðu náttúruferla og mat á verndargildi, að veita verkefnisstjórninni faglegan bakgrunn og standa fyrir rannsóknum vegna viðfangsefnisins eftir því sem við á.

Fagleg vinna var unnin í fjórum faghópum, sem skipaðir voru sérfræðingum á viðkomandi sviðum. Faghópur I fjallaði um náttúru- og minjavernd, faghópur II um útivist og hlunnindi, faghópur III um þjóðhagsmál, atvinnulíf og byggðaðróun og faghópur IV fjallaði um nýtingu orkulinda.

⁴⁶ Byrjað var að huga að verndun vatnsfalla og jarðhitasvæða mun fyrr og Alþingi ályktaði t.d. árið 1989 að fela ríkisstjórninni að láta undirbúa á vegum Náttúruverndarráðs í samráði við orkumálayfirvöld áætlun um verndun vatnsfalla og jarðhitasvæða, fossa og hvera. Leggja skyldi drög að slíkri áætlun fyrir Alþingi til kynningar fyrir árslok 1990 og áætlunina fullbúna til staðfestingar síðar, en af því hefur ekki enn orðið.

⁴⁷ Starfsheitum er haldið eins og þau voru við skipun í verkefnisstjórnina vorið 1999.

Faghóparnir fjórir fóru yfir virkjunarkosti út frá sínu sjónarhorni, mátu virkjunarkosti með stigagjöf og gerðu í framhaldi af því tillögur til verkefnisstjórnarinnar.⁴⁸

7.1.1. Samráð.

Við gerð 1. áfanga rammaáætlunar var settur upp sérstakur samráðs- og ráðgjafavettvangur og efnt var til almennra funda og funda með hópum hagsmunaaðila, enda þótti mikilvægt að rammaáætlunin nyti trausts í samfélaginu. Jafnframt var opnuð heimasíða fyrir verkefnið til að almenningur gæti fylgst með framvindu þess og komið sjónarmiðum sínum á framfæri. Landvernd hafði umsjón með þessum samráðsvettvangi að ósk verkefnisstjórnarinnar, en með því var verið að tryggja hæfilegan aðskilnað samráðsvettvangsins frá verkefnisstjórninni.

Í greinargerð iðnaðarráðherra „Maður – nýting – náttúra“ voru eftirfarandi aðilar nefndir sem hugsanlegir samráðsaðilar verkefnisstjórnar: Stjórnvöld, Samtök sveitarfélaga og landshluta-samtök sveitarfélaga, stjórnmalaflokkar, fjölmiðlar, Háskólinn á Akureyri, Háskóli Íslands, Bændasamtök Íslands, Félag leiðsögumanna, Hitaveita Suðurnesja, Landgræðsla ríkisins, Landsvirkjun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvernd ríkisins, Náttúruverndarráð (lagt niður 2001), Orkubú Vestfjarða, Orkustofnun, Orkuveita Reykjavíkur, Rafmagnsveitur ríkisins, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Samorka, Samtök ferðaþjónustunnar, Skipulagsstofnun, Skógrækt ríkisins, Vegagerðin, Veiðimálastofnun, Veiðistjóri, Arkitektafélag Íslands, Félag íslenskra náttúrufræðinga, Félag leiðsögumanna, Hið íslenska náttúrufræðafélag, Tækni-fræðingafélag Íslands, Verkfræðingafélag Íslands, ASÍ og aðildarfélög, VSÍ og aðildarfélög, Ferðafélag Íslands, ferðafélög og ferðamálasamtök í landshlutunum, Landvernd, Landssamband hestamannafélaga, Landssamband stangveiðifélaga, Landssamband veiðifélaga, Náttúruverndarsamtök í landshlutunum, s.s. Naust, Samtök um náttúruvernd á Norðurlandi og Samtök um verndun hálendisins norðan Vatnajökuls, Náttúruverndarsamtök Íslands, Skotveiðifélag Íslands, 4x4 klúbburinn, Sól í Hvalfirði, Umhverfissamtök Íslands, Ungmennafélag Íslands, Útivist og önnur útivistarsamtök.

7.1.2. Niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar.

Í nóvember 2003 lauk 1. áfanga rammaáætlunarinnar með skýrslu verkefnisstjórnar um niðurstöður áfangans, en þar voru teknir fyrir 19 vatnsorkukostir og 24 jarðhitakostir. Af þessum 43 virkjunarkostum voru 8 sem þegar höfðu verið heimilaðir. Sérstök áhersla var lögð á það að ljúka mati á stærstu vatnsaflskostunum, en þeir eru flestir í jökulám og byggjast einnig flestir á miðlunarlónum á hálendinu. Hvað varðar jarðhita þá var lögð áhersla á jarðhitakosti nærri byggð, auk Torfajökulssvæðisins, en þar hafði Orkustofnun nýlega lokið umfangsmikilli forathugun á mögulegum vinnslusvæðum.

Ekki var unnt að vega alla þætti saman við röðun virkjunarkosta vegna þess að ekki voru til gögn til að gera upp á milli hagkvæmni einstakra jarðhitavirkjana.⁴⁹ Í niðurstöðum verkefnisstjórnar er því flokkun fyrst og fremst byggð á mati á annmörkum viðkomandi virkjunar. Það dregur enn fremur úr gildi umræddrar röðunar að við mat á stærri virkjunum er tilhneiging til að gera mikið úr umhverfisáhrifum viðkomandi virkjunar, en til þess að stórar virkjanir fái notið fyllsta sannmælis í röðun yrði að meta þær á móti heildaráhrifum af mörgum minni virkjunum sem væru samanlagt sambærilegar að stærð.

Niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma eru sýndar í töflu 7.1. Niðurstöðurnar sem sýndar eru í töflunni koma fram í röðun einstakra virkjunarkosta eftir umhverfisáhrifum, með tilliti til hagkvæmni og arðsemi þeirra kosta.

⁴⁸ Fjallað er um aðferðafræði við mat á virkjunarkostum í skýrslu verkefnisstjórnar rammaáætlunar (2003), bls. 25-34.

⁴⁹ Í jarðvarmavirkjunum var almennt gert ráð fyrir 120 MW á hverjum virkjunarstað og þar með 840 GWst/ár miðað við 7.000 stunda sölu á orku á ári.

Tafla 7.1. Niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, raðað eftir umhverfisáhrifum, með tilliti til hagkvæmni og arðsemi.

Nafn virkjunarstaðar	Röðun eftir flokkum	Flokkun UHA*	Gæði gagna** I II IV	Orkugeta (GWst/ár)	Samanlögð ný orkugeta (GWst/ár)
<i>Svartsengi, stækkun[#]</i>	1	ada	B A A	140	-
<i>Nesjavellir, stækkun[#]</i>	2	ada	A A A	210	-
Núpsvirkjun a	3	abc	A A A	1001	1001
Núpsvirkjun b	4	abc	A A A	1019	-
<i>Krafla I, stækkun[#]</i>	5	adb	B A A	280	-
Hágöngusvæði	6	acc	B C B	840	1841
Hellisheiði	7	acc	A A B	840	2681
Sandfell (Krýsuvík)	8	acc	C C C	840	3521
Þverárdalur	9	acc	C C C	840	4361
Ölkelduháls	10	acc	B C B	840	5201
Bjarnarflag	11	acc	A A A	560	5761
Krafla – Vestursvæði	12	acc	B A B	840	6601
Austurengjar (Krýsuvík)	13	acc	B C C	840	7441
Seltún (Krýsuvík)	14	acc	B C B	840	8281
Reykjanes	15	acc	A A B	840	9121
Innstidalur	16	acc	B C B	840	9961
Trölladyngja (Krýsuvík)	17	acc	B B B	840	10801
Hólmsársvirkjun	18	adc	B B B	438	11239
<i>Búðarhálsvirkjun[#]</i>	19	add	A A A	630	-
Skaftárveita	20	bba	B B B	450	11689
Skaftárvirkjun	21	bbb	B B B	904	12593
Krafla – Leirhnjúkur	22	bcc	B B C	840	13433
Urriðafossvirkjun	23	bcc	A A A	920	14353
Brennisteinsfjöll	24	bcc	C B C	840	15193
Þeistareykir	25	bcc	B C B	840	16033
Hrafnabjargarvirkjun a	26	bcc	B C B	575	16608
<i>Villinganesvirkjun[#]</i>	27	bdd	A A A	190	-
Fljótshnjúksvirkjun	28	bee	B C B	405	17013
Grændalur	29	ccc	A A B	840	17853
Hrafnabjargavirkjun b	30	cdc	B C B	618	-
Skatastaðavirkjun a	31	cdd	B C B	1046	18899
Skatastaðavirkjun b	32	cdd	B C B	1290	-
<i>Fljótisdalsvirkjun[#]</i>	33	dbb	B A A	1390	-
<i>Norðlingaölduveita (575m)[#]</i>	34	dbb	A A A	650	-
Háuhverir	35	dcc	C C C	840	19739
Brennisteinsalda	36	dcc	B C C	840	20579
Reykjadalir (Kaldaklof)	37	dcc	C C C	840	21419
Reykjadalir austari	38	dcc	C C C	840	22259
Reykjadalir vestari	39	dcc	C C C	840	23099
<i>Kárahnjúkavirkjun[#]</i>	40	eab	A A A	4670	-
Jökulsá á Fjöllum	41	eab	C C B	4000	27099
Markarfljótsvirkjun a	42	edd	C B B	735	27834
Markarfljótsvirkjun b	43	edd	C B B	855	-

Heimild: Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma (2003), bls. 65.

*UHA: U táknar flokk umhverfisáhrifa, H stendur fyrir flokk heildarhagnaðar og A fyrir flokk arðsemi.

**Gæði gagna skv. mati faghóps I, faghóps II og faghóps IV. Gæði B eru þau sem eðlilegt er að krefjast við mat vegna rammaáætlunar, gæði A eru betri og oft fullnægjandi fyrir mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, en gæði C eru hins vegar minni en æskilegt er við mat vegna rammaáætlunar.

[#]Virkjunarkostir sem þegar höfðu verið heimilaðir af Alþingi.

Tafla 7.1 skiptist í 5 flokka (a-e) og efst (nr. 1-19) eru þær virkjunarhugmyndir sem minnst umhverfisáhrif hafa (a), en þar á eftir (nr. 20-28) koma þær virkjunarhugmyndir sem næstmínst umhverfisáhrif hafa (b). Í flokki (d) eru þær virkjunarhugmyndir sem hafa næst mest umhverfisáhrif (nr. 33-39) og neðst í töflunni í flokki (e) eru þær virkjunarhugmyndir sem hafa mest umhverfisáhrif (nr. 40-43). Innan hvers flokks er síðan raðað efst þeim virkjunum sem hafa hagstæðasta flokkun heildarhagnaðar eða arðsemi.⁵⁰

Í umhverfisflokki **a** eru þeir 19 virkjunarkostir sem hafa minnst umhverfisáhrif, en þar af eru 15 nýir virkjunarkostir, en fjórir af þessum 19 kostum höfðu hins vegar þegar verið heimilaðir af Alþingi þegar matið fór fram og eru því eingöngu hafðir með í töflunni til samanburðar. Eins og sjá má í töflu 7.1 kemur Núpsvirkjun best út af nýjum virkjunarkostum í þessum flokki, en þar á eftir koma nýjar jarðvarmavirkjanir og fá þær allar sömu flokkun (acc) þar sem frekari gögn um hugsanlega arðsemi og heildarhagnað skortir. Þessum nýju jarðvarmavirkjunum er því raðað út frá vaxandi umhverfisáhrifum innan umhverfisflokks a, en vegna nálægðar við byggð gætu þær allar nema Hágöngusvæði reynst hagkvæmari ef markaður væri til staðar fyrir nýtingu varma þeirra til annarra nota en raforkuframleiðslu. Þá er talið að virkjanir á Reykjanesi, Hellisheiði og í Bjarnarflagi geti haft jákvæð áhrif á ferðaþjónustu og virkjanir í Kröflu og Bjarnarflagi gætu haft jákvæð áhrif á atvinnusköpun í nálægri byggð. Hólmsárvirkjun (nr. 18) hefur sömu umhverfiseinkunn og Núpsvirkjun (nr. 3), en vegna smæðar fær hún lægri einkunn en Núpsvirkjun fyrir heildarhagnað og lendir því neðar í töflunni.

Í umhverfisflokki **b** eru Skaftárveita og Skaftárvirkjun efstar að teknu tilliti til heildarhagnaðar og arðsemi, en jarðvarmavirkjanirnar gætu hugsanlega reynst arðsamari en taflan sýnir ef markaður væri til staðar fyrir nýtingu varma þeirra. Fljótshnjúksvirkjun fær hins vegar lægstu einkunn í þessum flokki fyrir arðsemi og heildarhagnað. Þrátt fyrir lága meðaltölu umhverfisáhrifa eru mikilvæg umhverfisverðmæti meðal virkjana í þessum hópi og á það m.a. við um landslag og víðerni við Skaftárveitu (Langasjó). Brennisteinsfjöll fá næsthæstu einkunn jarðhitasvæða fyrir landslag og bent er á að Skaftárveita gæti haft áhrif á vatnsmagn Skaftár, sem og viðkvæma náttúru á vatnasvæði hennar. Þá gætu Villinganesvirkjun og virkjun á Kröflusvæði við Leirhnjúk haft neikvæð áhrif á ferðaþjónustu á viðkomandi svæðum.

Í umhverfisflokki **c** eru tvær virkjanir, Skatastaðavirkjun (a)⁵¹ og Grændalur. Skatastaðavirkjun er talin geta haft jákvæð áhrif á ferðaþjónustu og nýting orku hennar gæti styrkt byggð í nágrenni hennar, en hún fær hins vegar lakari útkomu hvað varðar heildarhagnað og arðsemi en virkjun jarðhita í Grændal. Grændalur fær hins vegar hæsta einkunn af jarðhitasvæðum fyrir jarðminjar og vatnafar, sem og fyrir vistgerðir, auk þess sem svæðið þykir liggja vel við til náttúruskoðunar. Verkefnisstjórnin bendir því á að Grændalur kæmi einna fyrst til greina ef varðveita ætti eitthvert jarðhitasvæðanna á Hengilssvæðinu ósnortið.

Í umhverfisflokki **d** eru þær virkjunarhugmyndir sem hafa næstmest umhverfisáhrif, en þar er um að ræða fimm nýja virkjunarstaði á Torfajökulssvæði, auk þess sem Fljótsdalsvirkjun og Norðlingaölduveita (575m)⁵² eru hafðar með til samanburðar. Ekki er hægt að gera upp á milli virkjunarstaðanna á Torfajökulssvæðinu þar sem frekari gögn skortir, en svæðið gæti reynst vera með orkugetu sem dygði til framleiðslu 10.000 GWst á ári. Torfajökulssvæðið er því mjög áhugavert fyrir orkuframleiðendur, en vegna mikilla umhverfishagsmuna telur verkefnisstjórnin hins vegar líklegt að aðrir jarðhitakostir verði nýttir fyrst. Þá er svæðið einnig mikilvægt útivistar- og ferðaþjónustusvæði, en frekari rannsóknir þarf til að skera úr um hvort og þá hvernig virkjanir og ferðaþjónusta tengd útivist gætu átt samleið á svæðinu.

⁵⁰ Hér eru niðurstöðurnar flokkaðar eftir umhverfisáhrifum, en einnig hægt að flokka niðurstöður út frá heildarhagnaði eða arðsemi.

⁵¹ Skatastaðavirkjun (b) og Hrafnabjargavirkjun (b) víkja þar sem kostir (a) fyrir þessar virkjanir yrðu frekar valdir þar sem þeir fá betri einkunnir.

⁵² Í mati á Norðlingaölduveitu í rammaáætlun var stuðst við þá tilhögun sem Skipulagsstofnun úrskurðaði um 12. ágúst 2002 (þ.e. 575m), en sá úrskurður var kærður og síðar felldur úr gildi með úrskurði setts umhverfisráðherra 30. janúar 2003. Í þeim úrskurði er sett það skilyrði að vatnsborð Norðlingaöldulóns verði lækkað þannig að allt lónið verði utan friðlands Þjórsárvera og hafi engin langtímaáhrif á friðlandið.

Í umhverfisflokki e eru þær nýju virkjunarhugmyndir sem mest umhverfisáhrif hafa, en það eru virkjun Jökulsár á Fjöllum og Markarfljótsvirkjun. Jökulsá á Fjöllum er með mikinn heildarhagnað vegna stærðar og virðist einnig vera vel arðsöm og henni verður einna helst jafnað við Kárahnjúkavirkjun hvað varðar heildarhagnað, arðsemi og umhverfisáhrif. Hins vegar er bent á það að endurskoða þurfi frumáætlanir um Jökulsá á Fjöllum og vatnasvið hennar þar sem þær áætlanir séu komnar til ára sinna, auk þess sem frekari rannsókn á svæðinu sé mikilvæg vegna tillagna um stækkun þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum og hugsanlegrar tengingar hans við Vatnajökulspjóðgarð. Virkjun Markarfljóts virðist vera mun síðri en aðrir kostir ef litið er til mikilla umhverfisáhrifa, heildarhagnaðar og arðsemi, auk þess sem áhrif virkjunar hennar á ferðapjónustu eru talin vera mjög neikvæð.

Líta má á niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar sem grunn fyrir mat á frumáætlunum virkjana, með hliðsjón af nýtingar- og verndunarsjónarmiðum, þar sem þær gefa vísbendingar um umhverfisáhrif mismunandi virkjunarkosta, en jafnframt kemur þar fram hvaða kostir geti verið fjárhagslega vænlegir. Með vinnu að rammaáætlun hefur að auki myndast mikilvægt gagnasafn um rannsóknir og náttúruvafarsaðstæður virkjunarkosta sem kemur að miklu gagni þegar hugað er að frekari rannsóknum, nýtingu eða verndun.⁵³

7.2. Vinna við 2. áfanga rammaáætlunar.

Undirbúningur að 2. áfanga rammaáætlunar hófst árið 2004 og var ný verkefnisstjórn skipuð í september 2004. Í skipunarbréfi hennar kemur fram að leggja skuli áherslu á að undirbúa fleiri virkjunarkosti til mats og bæta gögn um ýmsa kosti sem teknir voru fyrir í fyrsta áfanga eða endurskoðaða tilhögun mats. Þá á einnig að kanna sérstaklega áhrif smárra virkjana. Í samræmi við skipunarbréfið ákvað verkefnisstjórnin að leggja megináherslu á að afla heildstæðra gagna um nýtanleg háhitasvæði, með hliðsjón af bæði vinnslu- og verndunarsjónarmiðum. Þá er ætlunin að endurtaka matið á háhitakostum úr 1. áfanga með aukinni gagnaöflun, m.a. vegna þess að aðferðir til að meta verndunargildi háhitasvæða eru enn í mótun. Verkefnisstjórnin mun styðjast við fagstofnanir ráðuneytanna um áætlanir og framkvæmd verkefna, auk þess sem hún hefur sett á stofn tvo vinnuhópa sér til aðstoðar, annan til ráðgjafar um jarðhitaverkefni og hinn um þróun viðmiða fyrir mat á landslagi. Gert er ráð fyrir að 2. áfanga ljúki árið 2009, en stefnt er að því að gefa út framvinduskýrslu í ársbyrjun 2007 þar sem m.a. verður að finna lista yfir þá virkjunarkosti sem teknir verða til mats, ásamt tillögum um matsaðferðir og matshópa.⁵⁴

⁵³ Umfjöllunin um rammaáætlunina og niðurstöður 1. áfanga byggist á skýrslu verkefnisstjórnar um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma (2003). Í sameiginlegri fréttatilkynningu sem iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra sendu frá sér 27. nóvember 2003 kom fram að þeir teldu eðlilegt, á grundvelli niðurstöðu skýrslunnar, að undirbúningur nýrra virkjana beindist á næstu árum að virkjunarkostum sem féllu undir flokka umhverfisáhrifa a-c. Ekki væri þó hægt að útiloka nýtingu virkjunarkosta sem féllu í flokka umhverfisáhrifa d og e þegar til lengri tíma væri litið. Ákvörðun um nýtingu þeirra kosta yrði þó ekki tekin án frekari gagnaöflunar og rannsókna. Sjá fréttatilkynningu nr. 21/2003 á vef iðnaðarráðuneytis, www.ivr.is.

⁵⁴ Sbr. upplýsingar frá Hákonni Aðalsteinssyni, Orkustofnun. Sjá einnig upplýsingar á heimasíðu Orkustofnunar á vefslóðinni: <http://www.os.is/Apps/WebObjects/Orkustofnun.woa/wa/dp?id=2767>.

8. Löggjöf, reglur og stefnumótun utan Íslands.

Nefndin skoðaði sérstaklega löggjöf, reglur og stefnumótun um auðlindamál utan Íslands, sem og leiðir sem farnar hafa verið við val á milli umsókna um takmörkuð gæði hérlendis sem erlendis og er farið yfir þau mál í þessum kafla. Byrjað er á umfjöllun um stefnumótun um auðlindanýtingu, en þar á eftir er fjallað um atriði sem skipt geta máli við val milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi og aðferðir við úthlutun leyfa.

8.1. Stefnumótun um auðlindanýtingu.

Stefnumótun um auðlindanýtingu er með mismunandi hætti í öðrum löndum, en víðast hvar er að finna einhverskonar ákvæði um að taka skuli tillit til náttúrunnar, auk þess sem tiltekin svæði eru friðuð eða vernduð á einn eða annan hátt.⁵⁵ Evrópusambandið hefur t.d. samþykkt tilskipanir um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og mat á umhverfisáhrifum áætlana, sem og fjölmargar aðrar tilskipanir sem miða að því að vernda náttúruna. Þær tilskipanir hafa verið innleiddar í lög í öllum aðildarríkjum sambandsins.⁵⁶ Í Bandaríkjunum, Kanada og á Nýja-Sjálandi er einnig til staðar löggjöf þar sem kveðið er á um að umhverfisáhrif framkvæmda skuli metin. Þá eru aðildarríki Evrópusambandsins, sem og fjölmörg önnur ríki aðilar að flestum þeim alþjóðasamningum um umhverfisvernd sem fjallað er um í kafla 2.4 í skýrslunni.

Norðmenn hafa gengið einna lengst nágrannalanda okkar hvað varðar stefnumótun um auðlindanýtingu og aðstæður þar eru að mörgu leyti líkar og hérlendis. Í Noregi hefur verið mótuð stefna um verndun og nýtingu vatnsfalla og vatnasvæða og þar er í gildi sérstök rammaáætlun fyrir vatnasvið (Samlet plan for vassdrag) og verndaráætlun fyrir vatnasvið (Verneplan for vassdrag). Rammaáætlun fyrir vatnasvið var fyrst staðfest af Stórþinginu árið 1986, en síðan þá hefur áætluninni verið breytt tvívegis, 1988 og 1993. Verndaráætlun fyrir vatnasvið var fyrst samþykkt af Stórþinginu árið 1973 (Verneplan I), en áætluninni hefur verið breytt og bætt við hana svæðum þrisvar sinnum síðan þá (Verneplan II, III og IV), auk þess sem viðbót við áætlunina var samþykkt árið 2005. Í rammaáætluninni er fjallað um vatnasvæði sem teljast nýtileg til orkuframleiðslu, en í verndaráætluninni um vatnasvæði sem ber að vernda og nær hún nú til 387 svæða.⁵⁷

Í rammaáætluninni er einstökum virkjunarhugmyndum forgangsraðað út frá efnahagslegum sjónarmiðum, sem og áhrifum þeirra á aðra þætti, þar á meðal umhverfisþætti. Virkjunarhugmyndunum er skipt í tvo flokka í rammaáætluninni, flokk I og flokk II. Í flokki I eru virkjunarhugmyndir sem talið er að geti komist í gegnum mat á umhverfisáhrifum og þær geta án frekari umfjöllunar farið í leyfisveitingarferli, en í flokki II eru virkjunarhugmyndir sem geta á þessari stundu ekki farið í leyfisveitingaferli, m.a. vegna skorts á rannsóknnum, en þær hugmyndir gætu hins vegar færst yfir í flokk I ef Stórþingið samþykkti slíka breytingu. Þá eru tilteknar virkjunarhugmyndir undanþegnar rammaáætluninni og geta því farið í leyfisveitingaferli án frekari umfjöllunar.

Markmiðið með rammaáætluninni er að tryggja að þau vatnasvæði sem geta veitt ódýrustu orkuna með minnstu umhverfisáhrifunum verði þróuð, rannsökuð og nýtt fyrst. Það ber hins vegar að hafa

⁵⁵ Löggjöf um mat á umhverfisáhrifum kveður almennt á um að umhverfisáhrif skulu metin og tekið skuli tillit til þess mats, en bannar hins vegar ekki endilega framkvæmdir með neikvæð umhverfisáhrif. Einnig eru dæmi um sérstakar undanþágur frá þessum ákvæðum. Á Nýja-Sjálandi eru t.d. í gildi auðlindalög (Resource Management Act 1991) og samkvæmt 2. tölul. 104. gr. þeirra skal við mat á umsóknum um leyfi til auðlindanýtingar taka sérstakt tillit til hugsanlegra áhrifa áætlaðra framkvæmda á umhverfið, en það eru staðaryfirvöld sem veita leyfi. Þeim ber hins vegar einnig að taka tillit til ýmissa annarra þátta við mat á umsóknum og geta kosið að líta framhá neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda ef til staðar er áætlun sem leyfir slíkar framkvæmdir.

⁵⁶ Ísland, Noregur og Liechtenstein hafa innleitt lagagerðir ESB á sviði umhverfismála í löggjöf sína í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Markmið EES-samningsins á sviði umhverfismála eru, skv. 73. gr. samningsins, m.a. að varðveita, vernda og bæta umhverfið og tryggja að auðlindir náttúrunnar séu nýttar af varúð og skynsemi. Þá er kveðið á um að aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skuli grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Einnig skulu kröfur um umhverfisvernd vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum. Náttúruvernd fellur hins vegar utan við gildissvið EES-samningsins.

⁵⁷ Sbr. Olje- og energidepartementet (2006), *Fakta 2006 om energi og vannressurser i Norge*, bls. 55-57.

Sjá einnig umfjöllun á heimasíðu NVE (norsku orkustofnunarinnar):

http://www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=6186&mids=1301.

Orkugeta verndaðra vatnsfalla er talin nema um 44 TWst/ári, sem er um 25% af heildarorkugetu.

í huga að jafnvel þó að svæði sé samþykkt og sett í flokk I í rammaáætluninni þá þýðir það ekki að yfirvöld hafi skuldbundið sig til að veita nýtingarleyfi á viðkomandi svæði því að dæmi eru um það að beiðni um nýtingu á svæðum sem falla undir flokk I hafi verið hafnað.

Síðan Stórþingið samþykkti síðustu breytinguna á rammaáætluninni árið 1993 hefur ýmislegt breyst í Noregi og þar á meðal stefna og meginreglur í umhverfismálum. Flest þeirra verkefna sem lögð eru fram í dag eru byggð á annars konar tækni, umhverfis- og efnahagslegum þáttum en þær hugmyndir sem teknar eru fyrir í rammaáætluninni og norska ríkisstjórnin stefnir þess vegna að því að gera umtalsverðar breytingar á rammaáætluninni á næstunni.

Rammaáætlunin hefur verið gagnrýnd nokkuð í Noregi og m.a. verið bent á það að verkefninu hafi ekki verið haldið við sem skyldi og því ættu niðurstöðurnar ekki við lengur. Forsendur sem lægju að baki flokkun tiltekinna vatnasvæða breyttust oft með tímanum, t.d. vegna breyttra aðstæðna eða aðferða við nýtingu, án þess að tillit væri tekið til þess í áætluninni. Því hefur verið bent á að nauðsynlegt væri að endurskoða áætlunina reglulega eða a.m.k. oftár en nú væri gert. Þá væri ekki tekið nægjanlegt tillit til stærðar virkjana, en til að stórar virkjanir fái notið sannmælis í flokkun verður að meta þær á móti heildaráhrifum af mörgum minni virkjunum sem eru samanlagt sambærilegar að stærð. Einnig hefur verið nefnt að vatnsaflsvirkjanir væru einfaldlega ekki lengur í tísku og því væri óþarfi eða tilgangslítið að flokka þær eins og gert væri í rammaáætluninni. Loks ber að nefna að ferlið er að hluta til pólitískt og stefna stjórnvalda og viðhorf almennings varðandi nýtingu og verndun vatnasvæða hafa því mikil áhrif.

Leyfisveitingaferlið í Noregi er þannig að norska orkustofnunin (NVE) metur umsóknir og skilar álitinu sínu til olíu- og orkumálaráðuneytisins (Olje- og energidepartementet) sem leggur málið fyrir ríkisstjórn til samþykktar eða synjunar, en ræða þarf umdeildar framkvæmdir á Stórþinginu áður en hægt er að samþykkja þær. Leyfið sjálft er loks gefið út af olíu- og orkumálaráðherra.⁵⁸

8.2. Atriði sem skipt geta máli við val milli umsókna.

Til að fá yfirsýn yfir atriði sem haft geta þýðingu við val milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi skoðaði nefndin fyrirkomulag við veitingu leyfa til rannsókna og nýtingar á takmörkuðum auðlindum í Noregi, Danmörku, Færeyjum, Bretlandi, Írlandi, Kanada, Ástralíu og Nýja-Sjálandi. Við skoðun á reglum þessara ríkja kom í ljós að ákveðin atriði voru sameiginleg flestum ef ekki öllum svæðum sem skoðunin náði til.

Þau atriði sem þarna er átt við lúta að getu umsækjanda til þess að rannsaka og nýta þá auðlind sem um ræðir. Undir þetta skilyrði fellur fjárhagslegur styrkur umsækjanda, sem og þekking og reynsla hans af samskonar eða sambærilegum rannsóknum og nýtingu.⁵⁹

Tiltölulega auðvelt er að ganga úr skugga um fjárhagslega burði umsækjanda og er þá rétt að meta fjárhagslega burði í tengslum við þær rannsóknir eða auðlindanýtingu sem sótt er um hverju sinni. Í því sambandi mætti m.a. líta til þess hvort fyrirhuguð framkvæmd, ef um nýtingu er að ræða, er talin hæf til fjármögnunar af fjármálastofnunum. Sé hins vegar um að ræða rannsóknir er líkleggra að þær séu kostaðar af eigin fé umsækjanda. Hafa ber í huga að ekki er eðlilegt að þeim sem mesta fjárhagslega burði hafa sé alltaf veittur forgangur ef aðrir fullnægja einnig settum skilyrðum.

Varðandi mat á getu til rannsókna og nýtingar skiptir vinnuáætlun fyrir rannsóknir og nýtingu á auðlindinni höfuðmáli. Er hér átt við atriði eins og hversu stórt svæði á að rannsaka, hve ítarlega og á hve löngum tíma. Við útgáfu rannsóknarleyfa er mikilvægt að setja skilyrði um að ákveðnar

⁵⁸ Þorkell Helgason, Sveinbjörn Björnsson og Árni Bragason (1998). Stórþingið kys um það hvort einstakar virkjunarhugmyndir fara í flokk I eða II, en dæmi eru um að olíu- og orkumálaráðherra hafi hafnað því að veita leyfi fyrir virkjun í flokki I á þeim forsendum að stjórnmalaflokkur hans hafi verið andvígur viðkomandi virkjunaráformum. Sjá einnig Olje- og energidepartementet (2006), *Fakta 2006 om energi og vannressurser i Norge*, bls. 55-57.

⁵⁹ Þessi krafa er gerð í flestum nágrannalöndum okkar, m.a. í Noregi, Danmörku, Færeyjum, Bretlandi og Írlandi. Á Íslandi er iðnaðarráðherra heimilt að veita leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis á tilteknum svæðum sem felur í sér einkarétt leyfishafa til rannsókna og vinnslu. Einungis má veita slíkt leyfi aðilum sem að mati iðnaðarráðherra hafa nægilega sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að annast þessa starfsemi, sbr. 7. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

lágmarksrannsóknir fari fram og/eða að ákveðnum fjárhæðum sé varið til rannsókna yfir tiltekið tímabil til að tryggja að umsækjandi framkvæmi rannsóknir, en hafi ekki eingöngu verið að tryggja að aðrir geti ekki rannsakað eða nýtt auðlindina. Mat á gæðum áætlaða og því hvort rannsóknar- og/eða nýtingaráætlun er raunhæf og fullnægi kröfum þarf að vera í höndum vísindamanna. Allt frá gildistöku laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, hefur Orkustofnun veitt iðnaðarráðuneyti umsagnir um umsóknir um rannsóknar- og nýtingarleyfi.

Atriði sem skipta máli þegar kemur að því að velja milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á auðlindum í jörðu kunna að vera mismunandi eftir því hvernig auðlindir er um að ræða. Þannig mætti gera mismunandi kröfur varðandi rannsóknarleyfi fyrir auðlindir sem eru tiltölulega þekktar eða tiltölulega auðvelt og ódýrt er að rannsaka (t.d. vatnsafl og malarnám) og auðlindir sem eru þess eðlis að óvissa er um stærð eða nýtanleika þeirra og kostnaðarsamt er að fara í rannsóknir á þeim (t.d. jarðhiti).

Auk þeirra grunnatriða sem að ofan greinir geta stjórnvöld á hverjum tíma lagt áherslu á ákveðna þætti við val sitt milli umsækjenda. Sem dæmi má nefna að eitt af markmiðum raforkulaga er að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku og til að ná því fram væri hugsanlega hægt að setja skilyrði við úthlutun rannsóknar- og vinnsluleyfa sem hafa í för með sér aukna samkeppni og nýliðun í greininni. Sé staðan sú að fyrir liggi stefnumörkun um slíkt er eðlilegt að tekið sé tillit til samkeppnissjónarmiða við úthlutun rannsóknar- og/eða nýtingarleyfa. Einnig væri hægt að taka tillit til þess hvort umhverfisáhrif framkvæmda væru mismunandi samkvæmt áætlunum umsækjenda.

Ef um er að ræða nýtingu í almannabágu þá geta áhrif leyfisveitingar á verð, gæði, þjónustu, útbreiðslu, o.fl. skipt máli. Í slíkum tilvikum mætti hugsanlega setja ákveðin skilyrði varðandi þessi atriði í leyfið, t.d. ákvæði um tekjumörk, gæði, þjónustustig og útbreiðslu.

Ýmis önnur atriði geta skipt máli við val á milli umsækjenda, en vægi þeirra getur verið mismunandi eftir aðstæðum og það getur einnig mótast af stefnu stjórnvalda um heppilega nýtingu viðkomandi auðlindar eða áhrif hennar á aðra þætti.

Það gjald sem umsækjandi vill borga fyrir að fá að rannsaka og/eða nýta viðkomandi auðlind, kann að skipta máli við val á milli umsækjenda. Ýmsar útfærslur eru til af gjaldi af þessu tagi og þar getur t.d. verið um að ræða eingreiðslu eða hlutfall af árlegum hagnaði, veltu, nýtingu, o.fl. Hægt er að nota uppboð eða útboð til að ákveða hve hátt gjaldið á að vera. Ekkert kemur í veg fyrir að sett séu tiltekin skilyrði í slíkt útboð, t.d. hvað varðar lágmarksgjald. Líkt og gildir um úthlutun leyfa getur verið mismunandi hvernig þessum málum verður best háttað eftir auðlindum. Það gjald sem aðilar eru tilbúnir að greiða getur verið háð því hvaða skilyrði eru sett varðandi rask á umhverfi og er því mikilvægt að huga að samspili úthlutunar á nýtingarleyfum við mat á umhverfisáhrifum.

Í álitargerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands frá árinu 2000 kemur fram að nefndinni hafi einungis verið kunnugt um að auðlindaskattur á vatnsorku hafi verið tekinn upp í einu landi, Noregi, en þar nemur skatturinn 32% af áætluðum auðlindaarði einstakra virkjana. Niðurstöður útreikninga sem gerðir voru fyrir auðlindanefndina benda hins vegar ekki til þess að sú gjaldtökuleið myndi leiða til teljandi tekjuöflunar ef henni væri beitt héraendis.⁶⁰ Þetta fer þó augljóslega eftir verðlagningu á orkunni og kostnaði við virkjun.

Sérstakt auðlindagjald er nú þegar til staðar í sjávarútvegi héraendis, en í fyrrnefndri álitargerð auðlindanefndar var einmitt fjallað ítarlega um það mál. Auðlindanefndin var þeirrar skoðunar að „greiðsla fyrir afnot af auðlindinni geti stuðlað að því að sátt geti tekist um stjórn fiskveiða, enda verði sú gjaldtaka ákveðin með hliðsjón af afkomuskilyrðum og uppbyggingu sjávarútvegsins og

⁶⁰ Álitargerð auðlindanefndar (2000), bls. 58-61. Í greinargerð auðlindanefndar kemur fram að nefndin telur að innheimta eigi auðlindaarð af vatnsafla í þjóðlendum sem enn hefur ekki verið selt eða framselt svo skuldbindandi sé og yrði því að þjóðareign með því að selja langtíma nýtingarréttindi á uppboði ef nægileg samkeppni er fyrir hendi, en annars skuli semja um greiðslu auðlindagjalds á grundvelli þess umframarð sem gera má ráð fyrir að falli til á samningstímanum.

þeirri óvissu sem hann á við að búa, m.a. vegna ófyrirsjáanlegra breytinga á aflbrögðum og vegna alþjóðlegrar samkeppni, þ.á m. þau skilyrði sem sjávarútvegur annarra þjóða býr við.⁶¹

Þá má einnig nefna að mörg ríki hafa sett á sérstakan olúskatt fyrir nýtingu á olúlindum, enda er þar oft um mikinn hagnað að ræða. Mörgum olíuvinnsluríkjum hefur reynst erfitt að finna „rétt“ eða hagkvæma skattþrósetu, en gæta verður þess að slíkur skattur sé í samræmi við hagnaðarmöguleika og dragi ekki úr hvata til olíuleitar. Í Noregi leggst t.d. 50% olúskattur ofan á 28% fyrirtækjaskatt, í Færeyjum er þrepaskipt kerfi þar sem olúskatturinn fer stighækkandi í samræmi við aukna arðsemi og í Bretlandi er ekki lagður á sérstakur olúskattur.

Almennt gildir að við ákvarðanatöku um gjalddöku fyrir auðlindanýtingu þarf að taka mið af eðli viðkomandi auðlindar, t.d. hvaða óvissa ríkir um væntanlegan arð af nýtingu og hvaða fórnarkostnaður er samfara nýtingunni. Til greina kemur að leggja annars vegar á fast gjald og hins vegar tekju- eða hagnaðarháð gjald.

8.3. Leiðir til að velja á milli umsókna um takmörkuð gæði.

Þegar búið er að skilgreina hvaða atriði skipti máli við val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi er nauðsynlegt að skilgreina hvernig valið sjálft skuli fara fram. Almennt gildir að leyfisveiting fari fram í samræmi við skilyrði sem eru hlutlæg, gagnsæ og án mismununar.⁶² Við úthlutun leyfa mætti einnig huga að því hvort setja ætti skilyrði til að tryggja skynsamlega nýtingu viðkomandi auðlindar og koma í veg fyrir sóun. Í þessum kafla eru skoðaðar leiðir sem farnar hafa verið hérlendis og í öðrum löndum við að velja á milli umsækjenda um takmörkuð gæði.

8.3.1. Samanburðarleiðin.

Samanburðarleiðin felur í sér að valið er á milli umsækjenda út frá því hver uppfyllir best ákveðin skilyrði eða kröfur. Dæmi um þætti sem skipt geta máli eru fjárhagslegur styrkur, tæknileg geta, þekking og reynsla á viðkomandi sviði, vinnuáætlun, rekstraráætlun, framtíðarsýn, útbreiðsla, orkunýting, áhrif á umhverfi, þjónusta, verð, gæði, fjárfestingar (t.d. uppbygging flutningsvirkja eða mannvirkja) o.fl. Við samanburð er nauðsynlegt að tilboðin séu borin saman eftir skýrum reglum og ströng skilyrði sett. Þessi leið hefur stundum verið kölluð fegurðarsamkeppni þar sem verið er að bera saman umsóknir og velja þá bestu.

Í sumum tilvikum geta umsækjendur einnig boðið peningagreiðslu til að auka líkur á að þeir fái leyfi. Í Danmörku getur ráðherra t.d. ákveðið að slíkt verði hluti af þeim viðmiðum sem val milli umsækjenda um leitar- og vinnsluleyfi fyrir olíu byggist á.⁶³ Í fyrsta olíuleitarleyfisútböðinu í Færeyjum, sem fram fór árið 2000, skipti miklu máli í hve mikið umsækjendur buðust til að borga í sérstakan rannsóknar- og menntasjóð.⁶⁴

Við val á milli umsækjenda um leyfi til olíuleitar og vinnslu skiptir vinnuáætlun oftast miklu máli, að því gefnu að umsækjendur uppfylli kröfur um fjárhagslegan styrk, tæknilega getu, og þekkingu og reynslu á viðkomandi sviði. Það á t.d. við í Noregi, Danmörku, Færeyjum, Ástralíu og Bretlandi.⁶⁵ Í vinnuáætlun er m.a. tiltekið hvaða rannsóknir viðkomandi ætli að framkvæma, á hvaða svæði og á hve löngum tíma. Í Færeyjum er sérstaklega horft til þess hvaða vinnuáætlun sé líklegust til að skila mestri nýrri þekkingu á öllu svæðinu, enda telja yfirvöld mikilvægt að afla

⁶¹ Álitsgerð auðlindanefndar (2000), bls. 12-13.

⁶² Dæmi um slíka kröfu hérlendis er t.d. að finna í raforkulögum, en skv. 34. gr. laganna skal veita leyfi á grundvelli umsókna sem skal metin á hlutlægan og gagnsæjan hátt. Í 8. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 er kveðið á um að við veitingu rannsóknar- og vinnsluleyfis skuli umsækjendum ekki mismunad og að jafnræðis skuli gætt. Þá er einnig kveðið á um það að leyfi skuli veitt á grundvelli hlutlægra viðmiðana sem gerð hafi verið opinber.

⁶³ Sbr. 12. gr. í *Bekendtgørelse af lov om anvendelse af Danmarks undergrund*, nr. 526 af 11. juni 2002.

⁶⁴ Sjá upplýsingar um olíuleitarmál og leyfisútböð í Færeyjum á vefslóðinni www.jardfeingi.fo.

⁶⁵ Sjá t.d. norsku lögin, *Lov 29. november 1996 nr 72 om petroleumsvirksomhet* og dönsku lögin, *Bekendtgørelse af lov om anvendelse af Danmarks undergrund*, nr. 526 af 11. juni 2002, sem og *Guide to Hydrocarbon Licences in Denmark. General Legislation and Information. Exploration and Drilling Activities. Petroleum Act 1998* og aðra breska löggjöf er að finna á vefslóðinni: <http://www.og.dti.gov.uk/regulation/legislation/index.htm>. Írsku lögin, *Petroleum and Other Minerals Development Act* og frekari upplýsingar um leyfisveitingar á Írlandi er að finna á vefslóðinni: <http://www.dcmnr.gov.ie/Natural/Petroleum+Affairs+Division/Licensing+Applications/>.

þekkingar á sem stærstu svæði. Í Bretlandi eru gefin stig fyrir mismunandi þætti vinnuáætlunarinnar og heildarstigafjöldi skiptir miklu máli, þótt ekki sé skylt að veita leyfi þeim umsækjenda sem flest stig fær.⁶⁶

Hafa verður í huga að í samanburðarleiðinni er m.a. verið að bera saman hve háar fjárhæðir umsækjendur ætla að setja í rannsóknir og leit að viðkomandi auðlind.

Í Noregi er samanburðarleiðin notuð við leyfisveitingar til olíuleitar og valið er á milli umsókna út frá ákveðnum þáttum. Fjárhagslegur styrkur, þekking og reynsla umsækjenda skiptir mestu máli við val á milli umsókna. Sérstaklega er litið til tæknilegrar sérþekkingar umsækjenda á sviði olíuleitar, sem og þekkingar og skilnings þeirra á jarðfræðilegum þáttum á viðkomandi svæði, en umsóknir eru flokkaðar í fjóra flokka á grundvelli þessara atriða. Fyrri reynsla stjórnvalda af samskiptum við umsækjendur getur einnig skipt máli, sem og hvernig þeir hafa staðið sig í fyrri verkefnum. Lögð er áhersla á að gæta jafnræðis í stjórnsýslunni og allir umsækjendur fá sömu upplýsingar frá stjórnvöldum.

Allir umsækjendur þurfa að skila inn vinnuáætlun þar sem útskýrt er hvernig og hversu ítarlega ætlunin sé að rannsaka viðkomandi svæði og þessar vinnuáætlanir geta verið mjög mismunandi milli umsækjenda. Vinnuáætlunin skiptir miklu máli við val á milli umsókna og þeir sem uppfylla best sett skilyrði og komast næst skilgreindum markmiðum stjórnvalda eiga betri möguleika á að hljóta leyfi. Stjórnvöld búa oft til hóp með nokkrum umsækjendum, ekki síst ef margar góðar umsóknir berast. Síðan er skipaður einn stjórnandi sem hefur yfirumsjón með hópnum og við val á stjórnanda er sérstaklega horft til reynslu viðkomandi af svipuðum verkefnum í Noregi og erlendis og reynslu stjórnvalda af samskiptum við hann. Lokavinnuáætlunin er síðan samningsatriði milli stjórnvalda og umsækjenda og oft reyna stjórnvöld að semja um umfangsmeiri vinnuáætlun en umsækjendur áætluðu, þ.e. að stærra svæði sé rannsakað og/eða ítarlegri rannsóknir gerðar.⁶⁷

Mörg ríki notuðu samanburðarleiðina við val á milli umsækjenda um rekstrarleyfi til fjarskipta fyrir þriðju kynslóð farsíma. Í Svíþjóð og Finnlandi var leyfum t.d. úthlutað eftir því hvernig umsækjendur stæðust fyrirfram ákveðnar hæfniskröfur.⁶⁸

Oft er gert ráð fyrir því að sá aðili (eða aðilar) sem fær úthlutað leyfi til að nýta hina takmörkuðu auðlind greiði fyrir það sérstakt leyfisgjald, sem getur verið fast, t.d. ákveðin upphæð á ári eða við útgáfu leyfis, eða breytilegt, t.d. hlutfall af árlegri veltu.

Kostir samanburðarleiðarinnar.

Samanburðarleiðin gefur færi á að velja á milli umsækjenda út frá tilteknum þáttum sem ákveðið hefur verið fyrirfram að hafa skuli mest vægi við valið. Leiðin gerir þá kröfu á stjórnvöld að þau skilgreini fyrirfram viðmið og markmið. Samanburðarleiðin gefur stjórnvöldum einnig tækifæri til að sjá hvað fyrirtæki eru tilbúin að gera til að fá leyfin og ná hugsanlega einhverjum tilteknum hliðarmarkmiðum.

Gallar samanburðarleiðarinnar.

Samanburðarleiðin hefur ýmsa ókosti sem geta vegið þungt þegar ákveðið er hvaða leið eigi að fara. Það getur til dæmis verið tímafrekt að meta hæfni umsækjenda og erfitt getur verið að átta sig á því hver sé besti umsækjandinn, sem og að rökstyðja valið á málefnalegan hátt, þ.e. af hverju einn umsækjandi þykir hæfari en annar ef báðir uppfylla öll skilyrði. Þá er einnig hættu á því að ferlið sé ekki nægilega skýrt og gagnsætt. Niðurstaðan getur því verið umdeild.

⁶⁶ Sbr. *Applications for production licences – Guidance*. Á vefslóðinni: http://www.og.dti.gov.uk/upstream/licensing/LicAppGuide_06v1.6.doc.

⁶⁷ Byggt á upplýsingum frá olíuráðuneytinu í Noregi. Í júní 2005 var auglýst eftir umsóknum í 19. olíuleitarútboð Norðmanna og öll gögn tengd því útboði má finna á vefslóðinni www.npd.no.

⁶⁸ Sbr. álitserð auðlindanefndar (2000), bls. 66. Í álitserðinni kemur fram að í Finnlandi hafi fjórum leyfum verið úthlutað eftir hæfni umsækjenda miðað við fyrirfram ákveðnar kröfur um fjárhagslega stöðu, tæknilega getu og samkeppnisforskot. Í Svíþjóð voru sett ýmis skilyrði og kröfur í útboðinu, þar með talið að sýnt væri fram á fjárhagslegan styrk og tæknilega getu umsækjenda til að reisa UMTS-kerfi. Einnig þurfti að sýna fram á nægilega tækni- og markaðsþekkingu umsækjenda og skynsamlega rekstraráætlun. Þá voru einnig gerðar kröfur um útbreiðslu þjónustunnar á landsvísi, en þær voru ekki tilgreindar nánar í útboðsgögnum.

8.3.2. Uppboðsleiðin.

Uppboðsleiðin felur í sér að valinn er sá umsækjandi sem tilbúinn er að greiða hæsta verðið fyrir afnotaleyfi af viðkomandi auðlind. Með uppboði ætti að vera tryggt að þeir aðilar sem hljóta leyfi greiði samfélaginu fyrir afnot af hinni takmörkuðu auðlind. Margar útfærslur eru á uppboðsleiðinni og eru þær mjög misjafnar, allt frá venjulegu útboði eða uppboði, að margþrepa uppboði með fjölmörgum skilyrðum.

Í uppboðsleiðinni er hæsta tilboði tekið, þó oft að því gefnu að tilboðsgjafi uppfylli ákveðin grunnskilyrði, t.d. um þekkingu, reynslu og fjárhagslegan styrk. Uppboðsleiðin hefur m.a. verið notuð í Kanada við val á milli umsækjenda um leitar- og vinnsluleyfi fyrir olíu og gas og er þá valinn sá umsækjandi sem býðst til að greiða hæstu greiðsluna fyrir leyfið eða setja mesta fjármagnið í rannsóknir og leit á viðkomandi svæði.⁶⁹

Norðmenn ákváðu að nota ekki uppboðsleiðina við úthlutun leyfa til olíuleitar og vinnslu, því þeir vildu frekar að tryggt væri að viðkomandi hefði fjárhagslegan styrk, þekkingu, reynslu, getu og vilja til að framkvæma ítarlegar og góðar rannsóknir á sem stærstu svæði.⁷⁰ Töldu þeir að tekjur Noregs yrðu meiri þegar upp er staðið með því að leggja gjald á tekjur af nýtingu fremur er að bjóða leyfin út. Ekkert kemur þó í veg fyrir að slíkt fyrirkomulag sé notað ásamt útboði og sá möguleiki er t.d. til staðar bæði í Danmörku og Færeyjum, eins og fyrr hefur komið fram.

Kostir uppboðsleiðarinnar.

Uppboðsleiðin þykir einföld og gagnsæ leið og þar þykja minni líkur á að niðurstaðan verði gagnrýnd þar sem það er oftast einfalt að bera saman mismunandi verðtilboð. Það er þó hægt að flækja málið, t.d. ef mismunandi greiðsluskilmálar eru leyfðir (t.d. hvenær greiðsla fari fram og hvernig/í hvaða formi greiðslan er).

Gallar uppboðsleiðarinnar.

Nokkrar umræður hafa orðið um hvort hátt uppboðsverð fari beint út í verðlagið, en um það virðast mjög skiptar skoðanir. Samkeppni á viðkomandi markaði skiptir væntanlega nokkru um það hvort uppboðsverð fari út í verðlagið.

Uppboðsleiðin var notuð í mörgum ríkjum við úthlutun rekstrarleyfa fyrir þriðju kynslóð farsíma og leiddi til þess að mjög hátt verð var greitt fyrir leyfin í mörgum ríkjum, t.d. í Bretlandi þar sem greiddir voru samtals 2.600 milljarðar kr. fyrir 5 leyfi. Markmið breskra stjórnvalda með uppboði var að hámarka efnahagslegan hagnað neytenda og skattgreiðenda af leyfisveitingum og þjónustunni, en ýmsir telja að það geti hamlað uppbyggingu og þróun á sviði fjarskipta í þeim ríkjum, auk þess sem hætt sé við að kostnaðurinn fari út í verðlag fyrir fjarskiptaþjónustu. Þó skal bent á að ekki liggja fyrir neinar rannsóknir sem sýna fram á þessa niðurstöðu. Frá sjónarhóli hagfræðinnar á það raunar ekki að skipta neinu máli varðandi þróun, útbreiðslu og verðlagningu hvaða verð var greitt fyrir leyfin – þegar fyrirtækin eru komin með leyfin í hendurnar munu þau leitast við að hagnast sem mest á þeim. Skiptir þá engu hvernig fyrirtækin fengu leyfin eða hvað þau greiddu fyrir þau. Það getur hins vegar skipt miklu hvort – og þá hvaða – skilyrði eru sett fyrir leyfisveitingum.

8.3.3. Happdrætti.

Happdrætti er einföld leið til að velja á milli umsækjenda um leyfi. Happdrætti tryggir að valið er tilviljunarkennt og tryggir því öllum sömu möguleika, að því gefnu að framkvæmdin sé rétt. Hægt

⁶⁹ Nýlegt dæmi frá Kanada er útboð fyrir Beaufort Sea/MacKenzie Delta svæðið, sem lauk 2. maí 2006, sjá: http://www.ainc-inac.gc.ca/oil/act/Cal/beau2006/bid/bsmdbid2006_e.pdf. Samkvæmt kanadískum olíuauðlindalögnum þarf að tiltaka í útboðsgögnum hvaða viðmið verði notað við mat á tilboðum og að velja skuli á milli tilboða á þeim grundvelli, sbr. *Canada Petroleum Resources Act*, 13.-14. gr.

⁷⁰ Norðmenn telja að útboð þar sem hæstbjóðandi fær leyfið henti ekki fyrir olíuleit, sérstaklega ekki ef eftir er að rannsaka viðkomandi svæði og finna hugsanlegar olíulindir. Heppilegra þykir að finna fjársterka aðila með mikla þekkingu og reynslu, sem eru tilbúnir að setja fjármagn í ítarlegar rannsóknir, því ef árangurinn þar er góður þá er það fjármagn sem fá má í útboði smámunir miðað við þá fjármuni sem koma í gegnum skattkerfið og aðra gjaldtöku vegna stórrar olíulindar.

er að setja ýmis skilyrði fyrir þátttöku í viðkomandi happdrætti, auk þess sem hægt er að verðleggja leyfin sem þar eru boðin. Hægt er að beita happdrætti með öðrum leiðum, t.d. ef tvær eða fleiri umsóknir þykja jafn góðar.

Happdrætti var notað af Reykjavíkurborg við val á milli umsókna um einbýlishúsaloðir í Lambaseli árið 2005. Sett voru skilyrði fyrir þátttöku í happdrættinu, m.a. um lögheimili og fjárhagslegan styrk og þeir sem hlutu lóðir þurftu að greiða fyrir þær tiltekið verð, sem var tilkynnt fyrirfram.

Kostir happdrættis.

Kostir happdrættisleiðarinnar eru að um er að ræða einfalda og gagnsæja aðferð, sem tryggir jafnræði umsækjenda, ef framkvæmdin er rétt.

Gallar happdrættis.

Gallar happdrættisleiðarinnar eru að með henni er verið að gefa verðmæti þar sem ekki fæst raunvirði fyrir auðlindina sem um er að ræða og ef leyfin eru framseljanleg er líklegt að sá sem fær leyfið í gegnum happdrætti selji það síðar til hæstbjóðanda. Þá eru litlar líkur á því að sá sem er hæfastur við að nýta auðlindina verði dreginn út.

8.3.4. Fyrstur kemur, fyrstur fær.

Loks má nefna að hægt er fara þá leið að veita þeim rannsóknar- og/eða nýtingarleyfi á auðlind á tilteknu svæði sem fyrstur sækir um slíkt leyfi.

Þessi aðferð hefur t.d. verið notuð í Kanada fyrir nýtingu yfirborðsvatns, vindorku og námuvinnslu. Aðferðin hefur einnig verið notuð á Nýja-Sjálandi fyrir ýmsar náttúruauðlindir, t.d. vatnsafl og jarðhita, en ástæða þess virðist aðallega vera sú að ekki er mikil samkeppni eða eftirspurn eftir því að nýta viðkomandi auðlindir. Það eru staðaryfirvöld sem veita leyfi og þau geta sett mismunandi kröfur fyrir veitingu leyfa.⁷¹ Hérlandis var lagt til í frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, sem lagt var fram á Alþingi árið 2004, að þessari aðferð yrði beitt við úthlutun nýtingarleyfa ef ekki lægi fyrir gildur forgangsréttur að nýtingarleyfi og tvær eða fleiri jafngóðar umsóknir bærust.⁷²

Kostir.

Kosturinn við þessa aðferð er að hún er einföld í framkvæmd. Hægt er að tryggja gagnsæi og jafnræði með því að auglýsa fyrirfram hvenær og hvernig leyfi verða veitt.

Gallar.

Notkun þessarar aðferðar gæti kallað á gagnrýni vegna þess að með henni er verið að gefa verðmæti, þar sem ekki fæst raunvirði fyrir auðlindina sem um er að ræða og ef leyfin eru framseljanleg er líklegt að sá sem fær leyfið með þessum hætti selji það síðar til hæstbjóðanda. Þá eru einnig litlar líkur á að sá sem er hæfastur við að nýta auðlindina fái leyfi. Einnig gæti notkun þessarar leiðar leitt til þess að sótt sé um leyfi einungis til að tryggja að aðrir fái ekki aðgang að viðkomandi auðlind. Notkun þessarar aðferðar gæti einnig leitt til sóunar og offjárfestingar ef það er eftir einhverju að slægjast. Þannig gæti aðili sem ella ætti á hættu að missa leyfi til nýtingar freistast til að nýta auðlindina og selja afurðir hennar eins hratt og hægt er í stað þess að líta til lengri tíma. Þar sem þessari aðferð hefur verið beitt í fiskveiðum (svokallaðar ólympískar fiskveiðar) hefur hún leitt til mikillar offjárfestingar og sóunar, t.d. vegna slakrar meðferðar og úrvinnslu á afla.

8.3.5. Aðrar leiðir og útfærslur.

Ýmsar aðrar leiðir til að velja á milli umsækjenda eru til staðar og einnig er hægt er að hugsa sér margs konar útfærslur á ofangreindum leiðum. Það mætti til að mynda blanda saman tveimur eða fleiri leiðum til að ná fram ákveðnum markmiðum, t.d. nota samanburðarleiðina til að velja bestu

⁷¹ Sbr. *Resource Management Act 1991*. Fjallað er um atriði sem fram þurfa að koma í leyfum í 88. gr. og í 104 gr. er ákvæði um hvaða atriði skuli hafa í huga við mat á umsóknum.

⁷² Sbr. 4. mgr. 11 gr. og 6. mgr. 14. gr.: „Ef ekki liggur fyrir gildur forgangsréttur að nýtingarleyfi og tvær eða fleiri umsóknir berast, sem Orkustofnun telur jafngóðar, skal elsta umsóknin ganga fyrir.“

umsóknirnar eða þær umsóknir sem uppfylltu tiltekin skilyrði, en byggja lokaákvörðunina á niðurstöðum lokaðs útboðs sem viðkomandi aðilar tækju þátt í.

Einnig mætti t.d. mynda hóp með tveimur eða fleiri umsækjendum og veita þeim hóp sameiginlegt leyfi. Þetta er leið sem Norðmenn hafa stundum notað, en þeir telja að heppilegt geti verið að velja saman í hóp bestu umsækjendurna og mynda þannig sterkan hóp sem hefur fjármagn, þekkingu og reynslu til að standa að vandaðri og ítarlegri leit til að hámarka líkurnar á því að finna olíu. Færeyingar hafa hins vegar ekki talið þá leið heppilega og telja að hún geti haft í för með sér vandamál, því erfitt getur verið fyrir ólíka aðila að vinna saman og ná samkomulagi um hina ýmsu þætti samstarfsins.⁷³

⁷³ Kafli 8.2 og 8.3 byggjast á greinargerð starfshóps sem iðnaðarráðherra skipaði til að vera nefndinni til aðstoðar við greiningu á atriðum er skipta máli við val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli gildandi laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og þær leiðir sem farnar hafa verið í þessu sambandi í öðrum löndum.

9. Niðurstöður og tillögur nefndarinnar.

Tillögur nefndarinnar lúta í meginatriðum að þremur þáttum. Í fyrsta lagi verður grein gerð fyrir tillögum nefndarinnar varðandi framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem löggin ná til. Í öðru lagi er nefndinni nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um það með hvaða hætti taka beri afstöðu til þegar fram kominna umsókna skv. lögum nr. 57/1998 og þeirra umsókna sem fram kunna að koma til þess tímamarks þegar löggjöf hefur verið sett um þá framtíðarstefnu um verndun og nýtingu sem lögð er til af nefndinni. Í þriðja lagi verður fjallað um tillögur um það með hvaða hætti valið verði milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laganna.

Verkefni nefndarinnar er, svo sem fram hefur komið, afar vandasamt. Meðan mun einfaldara er að gera tillögur um val milli umsókna hefur reynst sínu erfiðara að móta sameiginlegar tillögur um framtíðarstefnu um auðlindanýtingu. Nefndin var sammála um að mikilvægt væri að samþætta sjónarmið verndunar og nýtingar við mat á virkjunarkostum og taka tillit til sjónarmiða sjálfbærrar þróunar og þeirra verðmæta sem felast í náttúrunni sjálfri. Einn helsti ásteytingarsteinn liðinna ára hefur verið sá að mönnun hefur þótt skorta einhvers konar heildarsýn á það hvaða leið verði farin. Í eftirfarandi tillögum nefndarinnar eru stigin afgerandi skref í þeirri viðleitni. Slík framtíðarmynd getur að mati nefndarinnar aldrei falist í einangraðri afstöðu til þess annars vegar hvað eigi að vernda og hins vegar eigi að nýta. Eigi útkoman úr slíku starfi að skila okkur fram á við verður við slíka heildstæða áætlunargerð að taka afstöðu til beggja þátta. Niðurstaðan er því í hnotskurn sú að nefndarmenn allir eru sammála um að við skuldum framtíðinni að tekin sé meðvitund ákvörðun um hvert sé stefnt og með hvaða hætti. Menn geti treyst því á hverjum tíma að ljóst sé hvar nýting geti og megi fara fram en jafnhliða hvaða svæði og náttúruauðlindir verði til lengri eða skemmri tíma vernduð og útilokuð frá slíkri nýtingu.

Þá þarf jafnframt að móta afstöðu til þeirra umsókna sem nú liggja fyrir óafgreiddar sem og þeirra umsókna sem fram kunna að koma á tímabilinu þangað til menn hafa náð nauðsynlegri sátt um framtíðarstefnu.

Það setur verkefninu skordur að tillögum nefndarinnar, skv. bráðabirgðaákvæði við lög nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998, er eingöngu ætlað að taka til þeirra auðlinda sem undir þau lög falla, þ.e. jarðefni, jarðhiti, grunnvatn, hveraörverur og rannsóknir á vatnsorku til raforkuframleiðslu, í eignarlöndum og þjóðlendum. Utan laganna og verkefnis nefndarinnar falla allar aðrar auðlindir sem fjallað er þá um í öðrum lögum. Þá taka löggin ekki að neinu leyti til auðlindanýtingar utan netlaga jarða, þ.e. svæðisins utan 115 metra frá stórstraumsfjöruborði strandlengjunnar.

Allt að einu skoðaði nefndin auðlindanýtingu og reglur þar að lútandi með víðtækari hætti, þó svo áréttta beri að niðurstöður og tillögur nefndarinnar taka eingöngu til þeirra auðlinda, sem lög nr. 57/1998 taka til. Hins vegar ættu tillögur nefndarinnar að eiga sér víðtækari skírskotun sem fyrirmynd reglna um auðlindanýtingu almennt og ættu að geta orðið hluti af samræmdri áætlun um verndun og nýtingu náttúrugæða.

Þá voru nefndarmenn sammála um að hlutverk þeirra væri fyrst og fremst afmarkað við það að skoða leikreglur til framtíðar varðandi auðlindanýtingu, bæði þá heildarstefnu sem tekin verður varðandi verndun og nýtingu, sem og útfærslu þeirra reglna sem taka munu til vals milli umsækjenda, í þeim tilvikum sem nýting er heimiluð. Þá ákvörðun hvaða svæði skuli nýtt og hver skuli friðuð um lengri eða skemmri framtíð er hins vegar ekki unnt að taka án nánari undirbúnings, svo sem grein verður gerð fyrir hér í framhaldinu.

Hér að framan hefur grein verið gerð fyrir skipan nefndarinnar og meginverkefnum, lýst hefur verið störfum hennar og þeirri tilhögun sem höfð hefur verið á efnis- og upplýsingaöflun. Þá hefur verið fjallað um lagaumhverfi á Íslandi, þar sem farið hefur verið yfir eignarhald auðlinda, gerð grein fyrir gildandi löggjöf um auðlindanýtingu og stýringu og enn fremur fjallað um löggjöf varðandi friðun og vernd og alþjóðasamninga um umhverfisvernd sem Ísland er aðili að. Farið hefur verið yfir þær löggjafarhugmyndir sem fram komu í frumvarpi til laga um jarðrænar auðlindir frá vorinu 2005. Þá hefur verið fjallað um leyfi til rannsókna, nýtingar og virkjunar, sem og stefnumörkun um sjálfbæra þróun. Grein hefur verið gerð fyrir tillögum auðlindanefndar frá

árinu 2000 og rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma hefur verið gerð skil, sem og löggjöf og stefnumótun á þessu sviði erlendis.

Hér í framhaldinu verður því leitast við að svara a.m.k. þremur grundvallarspurningum. **Í fyrsta lagi**, hvernig og hvaða framtíðarstefna verði mörkuð um verndun og nýtingu þeirra auðlinda sem löggin ná til. **Í öðru lagi** hvað gera eigi á tímabilinu þangað til mörkuð hefur verið að lögum framtíðarstefna um verndun og auðlindanýtingu og **í þriðja lagi** hvaða leiðir er rétt að fara við val milli umsókna um rannsóknir og nýtingu. Í starfi nefndarinnar hefur það blasað við að megináhersla beinist að orkunýtingu jarðvarma og vatnsafls. Nýting annarra þeirra auðlinda sem undir löggin falla er vissulega þýðingarmikil og er þá einkum horft til námuvinnslu, almennrar nýtingar grunnvatns og jarðhitanýtingar í öðru skyni en til raforkuvinnslu. Allt að einu er það svo að í meginatriðum er meiri sátt um þá nýtingu, a.m.k. til samfélagslegra þarfa, umhverfisáhrif að jafnaði minni og minni eftirspurn þannig að síður er staðið frammi fyrir því að þurfa að velja milli fleiri umsækjenda. Tillögur nefndarinnar lúta þannig fyrst og fremst að orkunýtingunni þó svo að annarri nýtingu sé vissulega gaumur gefinn og að henni verði sérstaklega vikið hér á eftir.

Á undanförunum árum hafa komið fram tillögur að breytingum á lögum nr. 57/1998, misumfangsmiklar. Sýnu lengst var þó gengið með frumvarpi til laga um jarðrænar auðlindir sem lagt var fram á þingi 2004-2005 en náði ekki fram að ganga. Það varð niðurstaða þessarar nefndar að gera að þessu sinni eingöngu tillögur í frumvarpsformi, sbr. fylgiskjal I, um þær lágmarksbreytingar sem af niðurstöðum nefndarinnar leiðir. Horft verði síðan til heildarendurskoðunar á löggjöf á þessu sviði þegar nauðsynlegu undirbúningsstarfi er lokið. Ef mál þróast með þeim hætti sem nefndin sér nú fyrir gæti slíkt frumvarp litið dagsins ljós á þingi 2010.

Nefndarmenn telja sig á þeim skamma tíma sem þeim var ætlaður, hafa leitast við að skoða sviðið í heild og hlusta á sjónarmið sem flestra. Í þeim tilgangi bauð nefndin fjölda gesta á sinn fund og viðaði að sér verulegu magni gagna. Listi yfir þau gögn sem talin eru hafa mesta þýðingu fyrir úrlausn málsins fylgir með skýrslunni. Þannig er það trú nefndarmanna að í skýrslunni sé haldið til haga þeim þáttum sem nauðsynlegt er að vega og meta við þær pólitísku ákvarðanir sem óhjákvæmilegar eru í framhaldinu. Menn geta þannig og eftir atvikum deilt um einstakar niðurstöður og tillögur nefndarinnar en hitt er þó mikilvægara að tekist hafi að safna saman þeim helstu gögnum og sjónarmiðum sem þörf er á til sjálfstæðrar skoðanamyndunar þeirra sem um munu fjalla. Þá er hitt ekki síður mikilvægt að í nefnd þessari sátu fulltrúar allra stjórnmálaflokka, ásamt fulltrúum iðnaðarráðuneytis og Samorku. Ljóst er því að menn gengu til leiks með afar mismunandi skoðanir á úrlausn verkefnisins. Í þeirri viðleitni að ná sameiginlegri niðurstöðu um meginatriði í tillögugerð sinni hafa einstakir nefndarmenn því óneitanlega þurft að slá af kröfum sínum og um fjölmörg álitaefni orðið málamiðlanir.

Þrátt fyrir ríkan vilja náðist ekki sameiginleg niðurstaða allra nefndarmanna um það álitaefni hvaða auðlindanýtingu eigi að heimila á tímabilinu þangað til mörkuð hefur verið að lögum framtíðarstefna um auðlindanýtingu eða a.m.k. tímabilið fram til 2010. Þrír nefndarmenn, Agnar Olsen, Hjörleifur B. Kvaran og Kolbrún Halldórsdóttir, skrifa undir skýrslu nefndarinnar með fyrirvara um þann þátt og gera nánari grein fyrir afstöðu sinni í sérstökum bókunum í viðauka. Kolbrún Halldórsdóttir gerir auk þess frekari athugasemdir í bókun sinni. Þá gerir Jóhann Ársælsson grein fyrir afstöðu sinni í sérstakri bókun þó svo að hann standi að niðurstöðum skýrslunnar í öllum atriðum. Þá er nauðsynlegt að geta þess að einn skipaðra fulltrúa í nefndinni, Albert Albertsson sem tilnefndur var af Samorku, tók ekki neinn þátt í störfum nefndarinnar, utan þess að sitja 2. fund nefndarinnar þann 16. maí 2006.

9.1. Tillögur um framtíðarstefnu um nýtingu auðlinda í jörðu.

Eins og fram hefur komið hefur nefndin kynnt sér ítarlega lagaumhverfi og stefnumótun hérlendis sem erlendis varðandi umhverfisvernd og auðlindanýtingu, auk þess að fara yfir helstu alþjóðasamninga á sviði umhverfisverndar sem Ísland hefur gerst aðili að. Nefndin hefur einnig farið mjög ítarlega yfir niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar um vatnsafl og jarðvarma, vinnu við 2. áfanga rammaáætlunarinnar og þær aðferðir sem notaðar eru við að meta hugsanlega virkjunarkosti með hliðsjón af umhverfisáhrifum, arðsemi og hagnaði. Nefndin fékk á sinn fund

fjöldi sérfræðinga til að ræða um framangreind atriði og kynna sín sjónarmið um atriði sem skipta máli við stefnumótun um auðlindanýtingu. Hér var m.a. um að ræða fræðimenn á þessu sviði, fulltrúa frá Bændasamtökunum, iðnaðarráðuneyti, Jarðborunum, Orkustofnun, Landsamtökum raforkubænda, Landvernd, Náttúrufræðistofnun, Náttúruverndarsamtökum Íslands, umhverfisráðuneyti og Umhverfisstofnun.

Ísland býr við þá sérstöðu að yfir 99,9% af raforkunotkun hérlendis kemur frá endurnýjanlegum orkugjöfum og nýting náttúruauðlinda hefur átt stóran þátt í uppbyggingu íslensks samfélags. Raforkuframleiðsla hefur aukist mikið síðastliðin ár, sérstaklega vegna aukinnar raforkusölu til stóriðju. Raforkunotkun stóriðju var um 50% af heildarnotkun árið 1996, árið 2005 var stóriðjunotkunin 61% af heildarnotkun og gert er ráð fyrir að stóriðjan verði með um 78% af heildarnotkun raforku árið 2008. Gagnrýni á virkjunarframkvæmdir vegna orkuöflunar fyrir stóriðju hefur hins vegar aukist síðastliðin ár og telja margir að þar hafi ekki verið tekið nægilegt tillit til umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða.

Nefndin telur mikilvægt að auðlindir í jörðu og vatnsafl verði nýtt á skynsamlegan og hagkvæman hátt í þágu þjóðarinnar en jafnframt og samhliða verði gætt ýtrustu krafna af umhverfisréttarlegum toga og þeirra viðurkenndu meginmarkmiða að stuðla skuli að sjálfbærri nýtingu, þar sem meginreglur umhverfisréttar verði hafðar að leiðarljósi. Með hliðsjón af framangreindu telur nefndin nauðsynlegt að breið sátt náist um skynsamlega nýtingu og verndun náttúruauðlinda hérlendis.

Nefndin leggur því til að Alþingi móti langtímastefnu um rannsóknir, verndun og nýtingu þeirra auðlinda sem lög nr. 57/1998 taka til, jarðefna, jarðhita, grunnvatns, hveraörvera og vatnsafls til raforkuframleiðslu. Slík áætlun yrði samþykkt, að undangengnum nauðsynlegum undirbúningi, sem lög eða þingsályktun um sérstaka verndar- og nýtingaráætlun sem gilda skal til langs tíma, t.d. til 25 ára í senn, en sætti reglulegri endurskoðun, t.d. ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Áætlun þessi fæli í sér langtímastefnumótun um verndun og nýtingu á tilteknum svæðum og/eða auðlindum sem á endanum tæki til landsins alls og ætti að geta orðið hluti af samræmdri áætlun um verndun og nýtingu náttúrugæða. Hún myndi því sýna á skýran og gagnsæjan hátt hvaða valkostir eru til staðar varðandi nýtingu auðlinda hérlendis næstu áratugi.

Viðamikil langtímaáætlun af þessum toga felur óneitanlega í sér umfangsmiklar takmarkanir sem kalla á það að sérstaklega verði hugað að vernd eignar- og atvinnuréttinda, sbr. 72. gr. stjórnarskrár. Í sjálfu sér hefur þetta engin áhrif á stöðu þess lands sem telst þjóðlendur eða er í ríkiseign. Álitaefnið varðar hins vegar þá stöðu sem uppi kann að vera komi til þess að landsvæði eða náttúruauðlindir sem skipað er í verndarhluta fyrirhugaðrar áætlunar eru í einkaeign og þar sé unnt að sýna fram á nýtingarmöguleika, sem ekki geta þá komið til framkvæmda.

Eins og fram hefur komið er vernd 72. gr. stjórnarskrár ekki altæk í þeim skilningi að í réttarframkvæmd hefur verið viðurkennt að löggjafanum sé heimilt að setja eignarráðum almennar takmarkanir án þess að bótaskylda stofnist enda lúti slíkar takmarkanir að því að verja almannahagsmuni, samfélagslega hagsmuni í víðtækri merkingu. Sú heimild felur þó ekki í sér heimild til þess að aftengja með öllu þær heimildir sem að stjórnlögum og almennt séð felast í eignarréttinum. Hér verður því um vandratað einstigi að feta.

Grundvallaratriði er að fyrirmæli af þessum toga séu sem almennust og uppfylli jafnræðissjónarmið í hvívetna. Þá hvílir sönnunarbyrði um meint tjón sem endranær á þeim fasteignareiganda sem slíku heldur fram. Þá skiptir jafnframt máli varanleiki þess að skipa ákveðnum svæðum og/eða auðlindum í verndarhluta langtímaáætlunar. Hér að framan hefur það verið nefnt til sögunnar að slík áætlun yrði t.d. sett til 25 ára í senn en sætti reglulegri endurskoðun. Slíkt tilhöggun fæli ekki í sér sömu varanlegu takmörkunina og leiðir til að mynda af friðlýsingu á grundvelli 7. kafla náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, sbr. eignarnámsákvæði 64. gr. laganna. Allt að einu verður fyrirsjáanlega um fjölmörg takmarkatilvik að ræða og mögulega veigameiri bótaskylda íslenska ríkisins en áður hefur þekkt af sambærilegum ráðstöfunum. Að öllu þessu þarf að huga við mótun framtíðarreglna um auðlindanýtingu sem og í hinni pólitísku umræðu sem óhjákvæmilega mun eiga sér stað.

Nefndin leggur til að við gerð verndar- og nýtingaráætlunarinnar skuli sérstaklega litið til niðurstaðna rannsókna og mats á þeim hugsanlegu virkjunarkostum sem settar eru fram í skýrslu um niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, sem og niðurstaðna rannsókna og mats 2. áfanga rammaáætlunarinnar, sem áætlað er að liggi fyrir árið 2009. Við gerð slíkrar áætlunar yrði jafnframt að líta til annarra rannsókna og áætlana eftir því sem við á og er þá sérstaklega horft til gildandi náttúruverndaráætlunar á hverjum tíma og grunnrannsókna Náttúrufræðistofnunar sem áætlað er að ljúki á næstu árum.

Í **nýtingarhluta** áætlunarinnar verði skilgreind og talin upp þau svæði og/eða auðlindir sem teljast nýtileg til orkuframleiðslu án umtalsverðra umhverfisáhrifa, t.d. þau svæði sem eru í tilteknum umhverfisflokkum í rammaáætluninni. Hægt verði að fara í leyfisveitingaferli á þessum svæðum án frekari umfjöllunar, en það er hins vegar ekki trygging fyrir því að önnur leyfi fáiast, því að eftir sem áður verður að fá öll önnur tilskilin og lögbundin leyfi eftir því sem við á (sjá umfjöllun um gildandi rétt í 2. kafla og leyfi í 4. kafla), þar með talin rannsóknar- og nýtingarleyfi samkvæmt auðlindalögum og virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum.

Í **verndarhluta** áætlunarinnar verði skilgreind og talin upp þau svæði og/eða auðlindir sem á að vernda vegna þess að talið er að raforkuvinnsla á þeim hafi í för með sér of mikil umhverfisáhrif. Í verndarhlutanum gætu t.d. verið svæði sem eru í tilteknum umhverfisflokkum í rammaáætluninni.

Lagt er til að verndar- og nýtingaráætlunin verði samþykkt í fyrsta sinn sem lög eða þingsályktun frá Alþingi árið 2010. Ekki er nauðsynlegt að á þeim tímapunkti liggi fyrir endanleg niðurstaða til allra landshluta og allra auðlindakosta. Ljóst er að nauðsynlegum rannsóknum verður ekki lokið í öllum tilvikum og gefa þarf áframhaldandi tíma til þeirra. Viðkomandi landsvæði/náttúruauðlindir eru þá „ósnerthanlegar“ þangað til því er lokið, þ.e. ekki verður hægt að samþykkja að svæði og/eða auðlindir sem ekki hafa verið tekin fyrir í áætluninni eða svæði/auðlindir sem afla þarf betri gagna um fari inn í nýtingarhlutann og í leyfisveitingaferli fyrr en að loknu sambærilegu mati, rannsóknum og gagnaöflun. Tilætlunin er þó sú að þetta standi því ekki í vegi að beiðnir komi fram um það að ákveðin svæði og/eða auðlindakostir verði settir í forgang og að brugðist verði við slíkum beiðnum séu þær settar fram á málefnalegum forsendum.

Nefndin áréttar að hún telur ekki mögulegt að svo stöddu að móta í neinum smáatriðum frekari útfærslu þessara áforma enda er umboð hennar takmarkað og rannsóknir og úrvinnsla í mörgum tilvikum of skammt á veg komin. Því er nauðsynlegt að grunnur verndar- og nýtingaráætlunarinnar verði unnin í samráði við alla helstu hagsmunaaðila og settur verði upp starfshópur sem verði a.m.k. skipaður fulltrúum frá forsætisráðuneyti, iðnarráðuneyti, umhverfisráðuneyti, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun, Orkustofnun, Íslenskum orkurannsóknum, náttúruverndarsamtökum, Samorku og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Lagt er til að iðnaðarráðherra skipi í starfshópinn á grundvelli tilnefninga frá fyrrnefndum aðilum og að fulltrúi forsætisráðuneytis verði formaður starfshópsins.

Einnig er lagt til að sá starfshópur leggi fram tillögur um það hvernig haldið verði á þessum málum til framtíðar, þ.e. eftir að starfshópurinn hefur lokið sínu starfi. Ein möguleg lausn væri t.d. að skipa til frambúðar sérstaka verkefnisstjórn sem starfaði á svipaðan hátt og verkefnisstjórn 1. áfanga rammaáætlunar, þó fámennari, en með sömu sjónarmið að leiðarljósi. Hlutverk verkefnisstjórnarinnar væri að tryggja að nauðsynlegar grunnrannsóknir fari fram og taka á grundvelli þeirra mótaða afstöðu til nýrra kosta sem ekki hafa verið teknir fyrir í áætluninni. Verkefnisstjórnin myndi síðan gera tillögu um það til forsætisráðuneytis hvort viðkomandi kostir fari í verndarhlutann eða nýtingarhlutann og ráðherra í framhaldi af því gera tillögu til Alþingis. Eins mundi verkefnisstjórnin fjalla um óskir um breytingar á verndar- og nýtingaráætluninni og leggja tillögur sínar þar að lútandi fyrir. Alþingi ætti því að geta bætt við, endurskoðað og breytt verndar- og nýtingaráætluninni ef þurfa þykir, m.a. til að taka tillit til breytinga á stefnu stjórnvalda, breyttra viðhorfa til umhverfismála og auðlindanýtingar, nýrra rannsókna, sem og nýrrar tækni og aðferða við nýtingu auðlinda á viðkomandi svæði. Það gæti eftir atvikum gerst a.m.k. einu sinni á fjögurra ára fresti, oftast ef þurfa þykir. Þannig yrði tekinn afstaða til nýrra kosta

eða tillagna um breytingar og fjallað um tillögur þess efnis hvort viðkomandi kostur falli nýtingar-
eða verndarmeginn.

Starfshópurinn gæti einnig verið heppilegur vettvangur til að ræða með hvaða hætti setja mætti
löggjöf um meginreglur umhverfisréttar, en nefndin hvetur a.m.k. til að brugðist sé við og lagt í þá
vinnu sem nauðsynleg er til undirbúnings og framgangs slíkrar almennrar lagasetningar sem með
öðru mun mynda nauðsynlega umgjörð á því réttarsviði sem hér er til umfjöllunar.

Til að tillögur þessar geti orðið raunhæfar er jafnframt nauðsynlegt að stjórnvöld leggi aukið fé til
nauðsynlegra grunnrannsókna og gerðar yfirstandandi rammaáætlunar þannig að hægt verði að
ljúka þeim rannsóknum og mati árið 2009. Nefndin leggur því til að auknu fjármagni verði veitt til
slíkra rannsókna. Einnig er nauðsynlegt að starfshópurinn hafi nægilegt fjármagn til umræða til að
hann geti sinnt sínu verkefni innan áformaðra tímamarka.

Þær tillögur sem hér hefur verið gerð grein fyrir fela í sér meginlínur varðandi stefnumótun um
auðlindanýtingu og verndun. Nefndin taldi ekki mögulegt að útfæra þær hugmyndir frekar til að
takmarka ekki um of störf þess starfshóps sem lagt er til að skipaður verði til að útfæra nánar
verndar- og nýtingaráætlun fyrir auðlindir í jörðu og vatnsafl. Þar að auki er ekki gert ráð fyrir að
niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma verði tilbúnar fyrir en
árið 2009 og því skortir í dag rannsóknir til að hægt sé að útfæra verndar- og nýtingaráætlunina á
fullnægjandi hátt. Nefndin telur hins vegar að ef samkomulag næst um þessa lausn gæti skapast
farvegur þjóðarsáttar um þetta viðkvæma deilumál undanfarinna áratuga.

9.1.1. Lagaleg útfærsla á tillögu nefndarinnar um stefnumótun.

Við lög nr. 57/1998 komi nýtt bráðabirgðaákvæði þar sem m.a. verði eftirfarandi útfært:

- 1) Skipan umrædds starfshóps, sem yrði skipaður eftirtöldum: Einum fulltrúa frá hverjum
þingflokki, einum fulltrúa forsætisráðuneytis, einum fulltrúa iðnaðarráðuneytis, einum fulltrúa
umhverfisráðuneytis, einum fulltrúa Umhverfisstofnunar, einum fulltrúa
Náttúrufræðistofnunar, einum fulltrúa Orkustofnunar, einum fulltrúa Íslenskra orkurannsókna,
einum fulltrúa náttúruverndarsamtaka, einum fulltrúa Samorku og einum fulltrúa Sambands
íslenskra sveitarfélaga. Fulltrúi forsætisráðuneytis verði formaður nefndarinnar.
- 2) Starfshópurinn skuli eigi síðar en 1. janúar 2010 skila tillögum sínum til forsætisráðherra í
formi lagafrumvarps sem feli í sér mótaða verndar- og nýtingaráætlun til framtíðar í samræmi
við tillögur þær sem hér eru lagðar fram, sem og útfærðar tillögur um framtíðar skipan mála á
grundvelli hennar.
- 3) Meginmarkmiðið er að koma á til frambúðar gagnsærri framtíðarsýn þar sem fyrir liggi, eftir
því sem tók eru á, á hvaða svæðum Íslands nýting auðlinda í jörðu og vatnsafls verður heimil
og á hvaða svæðum Íslands slík nýting verður ekki heimil.
- 4) Forsætisráðherra skal leggja fyrir Alþingi frumvarp sem byggist á tillögum starfshópsins í
upphafi vorþings 2010.

9.2. Tillögur um úrlausn mála þar til framtíðarstefnan hefur verið mörkuð.

Á vettvangi nefndarinnar var það álitafni mikið rætt hvornig bregðast ætti við umsóknum um
rannsóknir og nýtingu á þeim tíma sem óhjákvæmilega líður þar til búið er að móta og leiða í lög
þá framtíðarstefnu sem ráðgerð er í kafla 9.1. Er þetta að mörgu leyti afar vandasamt
úrlausnarefni. Óheft útgáfa leyfa á umræddu tímabili gæti raskað þeim grundvallar
framtíðaráformum sem að er stefnt með langtímaáætlun um verndun og nýtingu. Á hinn bóginn
verður að gæta að stjórnskipulegri vernd eignar- og atvinnuréttinda þeirra aðila sem eiga og/eða
hyggjast nýta umræddar auðlindir, sem og þeirrar staðreyndar að í gildi eru lög, nr. 57/1998, sem
viðkomandi aðilar geta að óbreyttu byggt réttmætar væntingar á.

Á fundum nefndarinnar komu til umræðu hugmyndir sem spönnuðu allt frá því að allar
leyfisveitingar yrðu frystar og því ekki gefin út nein frekari leyfi þangað til að framtíðarstefna
hefur verið lögfest og yfir í það að halda áfram útgáfu leyfa með óbreyttum hætti í samræmi við
gildandi lög. Ýmis millistig þessa komu einnig til skoðunar m.t.t. þess hvar lagaskil skyldu vera.
Til umræðu kom t.d. að allar umsóknir sem fram yrðu komnar við gildistöku breytingarlaga eða
við annað tímamark héldu áfram í ferli samkvæmt núgildandi lögum. Önnur viðmið voru einnig

nefnd, t.d. að allir kostir sem búið væri að fá rannsóknarleyfi fyrir á ákveðnu tímamarki, að allir kostir sem farnir væru í umhverfismat eða að kostir í umhverfisflokkum a og b fyrsta áfanga rammaáætlunar héldu áfram í samræmi við gildandi lög.

Í ágúst 2006 voru í gildi 7 rannsóknarleyfi vegna jarðhita, en 2 þeirra leyfa eru sérstaklega vegna hitaveitu. Hér er um að ræða rannsóknarleyfi vegna jarðhita á Hengilssvæði, Kröflusvæði, Þeistareykjum, Hágöngum og Trölladyngju og rannsóknarleyfi vegna hitaveitu í Heimaey og Berserkseyri í Grundarfirði. Nefndin telur óhjákvæmilegt með tilliti til lagaskilyrða og réttmætra væntinga viðkomandi leyfishafa að á þeim svæðum verði heimilt að halda áfram með rannsóknir og framkvæmdir í samræmi við gildandi lög. Framkvæmdaaðilar munu því sem fyrr þurfa að fá öll tilskilin leyfi og samþykki frá viðeigandi aðilum í ferlinu, t.d. fara í umhverfismat, fá samþykkt svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag, og fá nýtingarleyfi, leyfi forsætisráðherra ef um er að ræða þjóðlendu, virkjanaleyfi, starfsleyfi fyrir virkjun, tímabundið starfsleyfi, framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi.

Að auki bíða nú afgreiðslu 21 umsókn um rannsóknarleyfi vegna jarðhita og vatnsafls á 15 svæðum, en þar af eru 12 umsóknir vegna jarðhita og 9 umsóknir vegna vatnsafls. Svæðin sem um er að ræða vegna rannsókna á nýtingu jarðhita eru Brennisteinsfjöll, Fremri-Námar, Gjástykki, Grændalur, Kelduhverfi, Kerlingarfjöll, Krýsuvík og Torfajökulssvæði, og vegna vatnsafls er um að ræða Skjálfafljót, Hólmsá í Skaftártungu, Tungnaá ofan Sigöldustöðvar, Þjórsá neðan Búrfells, Skaftá (efri hluti), Austari- og Vestari-Jökulsár í Skagafirði og Hagavatn. Ljóst er að rannsóknir og orkuvinnsla á mörgum þessara svæða munu hafa í för með sér talsverð umhverfisáhrif og því telur nefndin mikilvægt að tekið verði tillit til hugsanlegra umhverfisáhrifa þegar metið er hvort veita eigi leyfi til rannsókna og nýtingar á þessum svæðum.

Nefndin taldi mikilvægt að úrlausn hennar um þetta atriði væri almenn og byggð á hlutlægum og faglegum viðmiðum, en fæli ekki í sér sérstaka og klæðskerasaumaða lausn, sniðna að einstökum virkjunarkostum og/eða einstökum orkufyrirtækjum. Að öllu þessu gættu leggur nefndin til að heimilt verði að veita ný rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir kostum í umhverfisflokki a í fyrsta áfanga rammaáætlunar og þeim kostum í umhverfisflokki b sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við á þeim forsendum að umhverfisverðmæti þeirra sé talið mikilvægt. Með þessu móti er brugðist við þeim lagalega áskilnaði sem vænta má að gerður verði og vikið er að hér að framan. Valið er almennt viðmið sem ekki er hægt að segja að bitni sérstaklega á einum aðila umfram aðra. Með þessari tillögu er mögulegri orkunýtingu á næstu árum sniðinn afar þröngur stakkur. Það er því óhjákvæmilegt að unnt verði að bregðast við ófyrirséðum atvikum. Því er lagt til að með samþykki Alþingis verði hægt að gefa út frekari leyfi til rannsókna og nýtingar á svæðum sem ekki tilheyra fyrirvaralausum kostum í umhverfisflokkum a og b í fyrsta áfanga rammaáætlunar en þó ekki fyrr en að loknu sambærilegum rannsóknum og mati sem niðurstöður rammaáætlunar byggjast á.

Um skilyrði fyrir veitingu leyfa til rannsókna og/eða nýtingar sem sótt hefur verið um fyrir gildistöku lagabreytingar þessarar en ekki hafa verið afgreidd á því tímamarki skal farið í samræmi við lög nr. 57/1998 með þeim breytingum sem leiðir af tillögum nefndarinnar.

Það eru óhjákvæmileg tengsl milli þessa álitafnis og þeirrar umræðu og áforma sem nú eru uppi um stóriðju á næstu árum. Skiptar skoðanir voru um það innan nefndarinnar hvort löggjöf um auðlindir og auðlindanýtingu væri vettvangur til að stýra og/eða hafa áhrif á þau áform eða hvort slíkt ætti að gera á vettvangi annarrar löggjafar, sbr. áform um löggjöf um losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda sem og þá staðreynd að í fyrri tilvikum hafa einstök stóriðjuáform ávallt kallað á sérstaka löggjöf þar að lútandi. Í slíkri löggjöf hefur verið kveðið á um viðamiklar undanþágur frá lögum, t.d. lögum um einkahlutafélög, lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, lögum um brunatryggingar, lögum um viðlagatryggingu, lögum um jöfnun flutningskostnaðar á sementi og lögum um vörugjald. Einnig hafa verið sett viðamikil sérákvæði um skatta og sérreglur um reikningskil. Taki ríkið á sig fjárhagslegar skuldbindingar í tengslum við slíka stóriðju verður það heldur ekki gert nema með lagasetningu, sbr. áskilnað 40. og 41. gr. stjórnarskrár.

Á Íslandi gildir hins vegar athafnafrelsi, þ.e. einstaklingum og lögaðilum er heimilt að gera það sem ekki er bannað í lögum. Því er hægt að sjá það fyrir sér að unnt sé að reisa stóriðjuver án þess að Alþingi komi að því. Alþingi gæti sett sérlög sem með almennum hætti takmörkuðu heimildir til að reisa stóriðju, en það er hins vegar ekki á forræði þessarar nefndar að gera tillögu um slíka lagasetningu.

9.2.1. Lagaleg útfærsla á tillögu meirihluta nefndarinnar um millibilsástandið.

Við lög nr. 57/1998 komi nýtt bráðabirgðaákvæði þar sem m.a. verði eftirfarandi útfært:

- 1) Þangað til að verndar- og nýtingaráætlun hefur tekið gildi sé heimilt að gættum öðrum lagaskilyrðum að veita nýtingarleyfi þeim rannsóknarleyfishöfum sem fengið hafa útgefið leyfi með forgang til nýtingar.
- 2) Heimilt verði að veita ný rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir kostum í umhverfisflokki a í fyrsta áfanga rammaáætlunar og þeim kostum í umhverfisflokki b sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við vegna umhverfisverðmæta.
- 3) Þar til verndar- og nýtingaráætlunin hefur verið lögfest og tekið gildi er ekki heimilt að veita ný leyfi til rannsókna og nýtingar á öðrum raforkuöflunarkostum nema að undangengnum rannsóknum og mati og með samþykki Alþingis.
- 4) Um skilyrði fyrir veitingu leyfa til rannsókna og/eða nýtingar sem sótt hefur verið um fyrir gildistöku lagabreytingar þessarar en ekki hafa verið afgreidd á því tímamarki skal farið í samræmi við lög nr. 57/1998 með þeim breytingum sem leiðir af tillögum nefndarinnar.

9.3. Tillögur um aðferðir við úthlutun leyfa og val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi.

Annað aðalverkefni nefndarinnar samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006 er að gera tillögu um með hvaða hætti valið verði milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laga nr. 57/1998.

Hjá iðnaðarráðuneyti liggur nú fyrir fjöldi umsókna um rannsóknarleyfi vegna margra helstu kosta varðandi orkunýtingu, sbr. kafla 9.2 hér að framan. Iðnaðarráðuneytið hefur ekki talið sér fært að afgreiða þessar umsóknir m.a. vegna þess að fullnægjandi regluverk efnis- og málsmeðferðarreglna vegna úthlutunar þegar fleiri en einn sækir um er ekki til. Við veitingu rannsóknar- og nýtingarleyfa er verið að úthluta takmörkuðum gæðum og því mikilvægt að reglurnar standist ýrtrustu kröfur stjórnsýsluréttar og jafnframt sé horft til þess að sanngjarnt og raunhæft verð fáið fyrir þau gæði sem eru í almannaeigu.

Í kafla 8 er gerð grein fyrir þeim leiðum sem farnar hafa verið til úrlausnar þessum atriðum í nokkrum samanburðarlöndum.

Nefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu að samanburðarleið, uppboðsleið eða eftir atvikum samþætting þessara tveggja leiða séu þeir kostir sem aðallega koma til greina við val milli umsókna. Verður hér gerð nánari grein fyrir endanlegri tillögu nefndarinnar um hvernig útfæra beri leikreglur um úthlutun leyfa og jafnframt reifuð sjónarmið varðandi þau fjölmörgu atriði sem taka hefur þurft afstöðu til við mótun tillögunnar.

Nefndin telur í fyrsta lagi að ekki eigi að gilda sömu reglur um leyfisveitingar vegna auðlinda í landi einkaaðila annars vegar og á landi í eigu ríkisins hins vegar, hvort sem landið er þjóðlenda eða um er að ræða land í eigu ríkisins á grundvelli hefðbundinna eignarheimilda. Einkaeignarráð yfir landi fela í sér heimild til að hagnýta þær auðlindir sem er að finna á landinu. Nefndin telur að ef land er í eigu einkaaðila eigi eigandi sjálfur að ráða hvort og þá við hvern samið er um rannsókn og nýtingu auðlindar. Er hér um grundvallarbreytingu að ræða frá gildandi lögum. Viðkomandi aðili þarf þó eftir sem áður að uppfylla almenn skilyrði laga og jafnframt að afla sér allra tilskilinna leyfa, sbr. umfjöllun í 4. kafla skýrslunnar. Gildir það einnig um eigandann sjálfan. Jafnframt telur nefndin eðlilegt, í samræmi við þær tillögur hennar að mismunandi reglur skuli gilda um leyfi á landi í eigu eða umsjón ríkisins og landi í eigu einkaaðila, að afnema heimild ráðherra til að hafa frumkvæði að rannsókn/leit á landi í einkaeigu, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 57/1998.

Ekki verður talið að þörf sé á því að leit að auðlind verði tekin upp sem sérstakt forstígg og undanfari úthlutunar rannsóknar- og nýtingarleyfa. Tillögur nefndarinnar um verndar- og nýtingaráætlun eiga að tryggja að í öllum tilvikum hafi farið fram nauðsynlegar grunnrannsóknir á viðkomandi auðlind áður en svæði því sem hún er á verður skipað annað hvort í verndar- eða nýtingarflokk. Því verði ekki þörf fyrir úthlutun leyfa vegna sérstaks leitarstígg.

Þá bendir nefndin á að þrátt fyrir ráðgerð áform um breytt forræði fasteignareiganda á auðlindum í landi hans sé eftir sem áður nauðsynlegt að í lögum sé til úrræði til að geta nýtt auðlind í einkaeigu ef almannahagsmunir krefjast en ekki nást samningar við eigandann. Þar er fyrst og fremst höfð í huga heimild til eignarnáms. Að þessu verður sérstaklega gætt í tillögum nefndarinnar að breytingum á lögnum.

Ferillinn við úthlutun rannsóknar- og nýtingarleyfa á landi í eigu eða umsjón ríkisins telur nefndin að eigi, í samræmi við almennar meginreglur stjórnsluréttar, að hefjast á því að auglýsa umrædd leyfi. Þá yrðu einnig sett skilyrði um tiltekinn lágmarks fjárhagslegan styrk sem og skilyrði um nauðsynlega þekkingu þannig að ljóst væri að umsækjendur uppfylltu tiltekin lágmarksskilyrði áður en lengra væri haldið í því ferli sem ljúka á með úthlutun leyfis. Fleiri skilyrði væri hægt að setja í samræmi við mat á því hvaða atriði eru talin skipta máli við val á milli umsækjenda. Nefna má skilyrði varðandi umhverfisáhrif, reynslu af fyrri samskiptum við þann umsækjanda sem í hlut á o.fl. Þá gæti verið misjafnt eftir því um hvers konar auðlind væri að ræða hvort sett yrðu frekari skilyrði í auglýsingu. Skilyrðin yrðu að vera hlutlæg, gagnsæ og mættu ekki leiða til mismununar á milli umsækjenda.

Framhaldið færi síðan eftir því hvort fleiri en einn sem uppfyllir skilyrði skilaði inn umsókn. Skyld væri að taka gjald fyrir auðlindanýtingu í ríkislandi. Ef einungis einn sækir um og uppfyllir sett skilyrði yrði samið við hann um eðlilegt endurgjald fyrir auðlindina. Ef hins vegar fleiri sækja um færi fram uppboð og sá sem hæst byði fengi leyfið. Þar gæti verið um að ræða eingreiðslu fyrir aðgang að auðlindinni eða gjald fyrir nýtingu, t.d. föst upphæð á hverja framleiðslueiningu eða eftir atvikum hvoru tveggja. Ætla verður stjórnvöldum nokkurt svigrúm við framkvæmd uppboðs eða samninga hverju sinni enda geta ólík sjónarmið átt við um einstakar auðlindir og auðlindakosti. Á hinn bóginn þurfa skilmálar í hverju einstöku tilviki að liggja ljósir fyrir. Þá skal hverju sinni leitast við að ná sem hagstæðastri niðurstöðu fyrir eiganda auðlindarinnar.

Nefndarmenn hafa ítarlega rætt hvort rannsóknarleyfi og nýtingarleyfi skuli vera algerlega sjálfstæð leyfi eða með einhverjum hætti samvinnuð. Það er niðurstaða nefndarinnar að rétt sé að tengja þessi leyfi með þeim hætti að það sé meginregla að rannsóknarleyfi geti falið í sér forgang til nýtingar. Rannsóknarþátturinn getur verið bæði kostnaðarsamur og tímafrekur og erfitt getur verið að fá þá fjármuni tilbaka til fulls nema leyfi til nýtingar auðlindarinnar fylgi í kjölfarið. Nefndin telur þó að ekki eigi að vera útilokað að gera rannsókn að sjálfstæðu andlagi útboðs og m.a. þess vegna þurfi að vera til reglur um hvernig rannsóknarleyfishafi geti endurheimt kostnað vegna rannsóknar úr hendi þess sem nýtingarleyfi fær. Nefndin bendir á að þeir aðilar sem þekkingu og tækjabúnað hafa til rannsókna en hafa ekki hug á nýtingu munu einnig geta tekið að sér rannsóknir fyrir þann sem leyfi fær til rannsókna og nýtingar.

Nefndin telur að veiting leyfa á grundvelli laga nr. 57/1998 og að teknu tilliti til áformaðra breytinga á þeim eigi fyrst og síðast að lúta faglegu og sérfræðilegu mati. Það sé því eðlilegt að færa úthlutun leyfa alfarið frá iðnaðarráðuneyti til Orkustofnunar. Að því leyti sem gjaldtaka lýtur umsemjanlegum atriðum en ekki lögbundnum telur nefndin rétt að sá þáttur sé hjá forsætisráðuneyti vegna nýtingar í þjóðlendum en landbúnaðarráðuneyti vegna jarða í eigu ríkisins, að höfðu samráði við Orkustofnun.

Að svo stöddu er ekki ráðgerð breyting á þeirri tilhögun að sérstakt leyfi til að reisa og reka virkjun til raforkuframleiðslu sé í raforkulögum nr. 65/2003. Sú tilhögun kæmi eftir atvikum til endurskoðunar/samræmingar við áformaða heildarendurskoðun löggjafarinnar sem fyrirhugað er að komi til framkvæmda á árinu 2010.

9.3.1. Lagaleg útfærsla á tillögum nefndarinnar um val á milli umsókna.

- 1) Lögum verði breytt þannig að fasteignareigandi eigi sjálfur í öllum tilvikum forræði á því hvort og þá hver rannsakar og nýtir auðlindir í landi hans. Allt að einu þarf fasteignareigandi að afla sér allra tilskilinna leyfa.
- 2) Eftir sem áður verði í lögum eignarnámsheimild til að geta nýtt auðlind í einkaeigu ef almannahagsmunir krefjast en ekki nást samningar við eigandann.
- 3) Nýting auðlinda í ríkisjörðum og þjóðlendum verði auglýst og í auglýsingu sett skilyrði byggð á því hvaða atriði eru talin hafa þýðingu við val á milli umsækjenda. Í fyrsta þrepi vals færi fram samanburður á umsækjendum en í öðru þrepi uppboð á viðkomandi auðlind og gætu þeir tekið þátt sem uppfylltu skilyrði auglýsingar.
- 4) Skýlt verður að semja um gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu í ríkislandi og þjóðlendum.
- 5) Úthlutun leyfa verður flutt til Orkustofnunar.
- 6) Samningar um gjaldtöku lúta forræði forsætisráðuneytis vegna nýtingar í þjóðlendum en landbúnaðarráðuneytis vegna jarða í eigu ríkisins, að höfðu samráði við Orkustofnun.
- 7) Við úthlutun rannsóknarleyfa verður það meginregla að um tímabundinn forgang verði að ræða til nýtingar. Sá kostur verði jafnframt fyrir hendi að bjóða sérstaklega út rannsóknarþáttinn einan. Stjórnvöldum verður að ætla nokkurt mat á þessu m.t.t. aðstæðna hverju sinni.

9.4. Sérstaklega um réttarstöðu jarðefna, grunnvatns, o.fl.

Hér að framan er þess getið að í starfi nefndarinnar hafi megináherslur beinst að orkunýtingu jarðvarma og vatnsafls. Nýting annarra auðlinda sem undir lögin falla er vissulega þýðingarmikil, en hefur í meginatriðum valdið minni deilum, a.m.k. þegar um hefur verið að ræða nýtingu til samfélagslegra þarfa. Umhverfisáhrif hafa að jafnaði verið minni sem og ásókn í viðkomandi auðlindanýtingu. Hér er fyrst og fremst horft til rannsókna og nýtingar á jarðefnum, jarðhita til annars en raforkuvinnslu og grunnvatni.

Hvað rannsóknir og nýtingu jarðefna varðar þá er fyrst og fremst til þess að líta að tilhögun laga nr. 57/1998 er með þeim hætti að undir stýringu skv. lögnum fellur í raun aðeins leit og nýting eiginlegra málma í þrengri merkingu. Þetta má auðsætt vera af framsetningu 8. gr. laganna þar sem segir svo: „*Þrátt fyrir ákvæði III. og IV. kafla er 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.*“ Þessari veigamiklu undantekningu var á sínum tíma fylgt eftir með svohljóðandi útskýringum í greinargerð með frumvarpinu: „*Ekki þykir fært að rannsóknar- og nýtingarleyfi þurfi til rannsókna og nýtingar á hinum algengari jarðefnum sem fram fer á eignarlandi. Landeiganda eða öðrum sem hann semur við yrði því heimilt að nýta þessi jarðefni án leyfis. Hér er byggt á sömu afmörkun og nú er í gildi samkvæmt námulögum. Um nýtingu þessara jarðefna gilda almennar reglur, svo sem um umhverfismat o.fl. Að því er varðar nýtingu jarðefna á jarðeignum ríkisins er rétt að taka fram að samkomulag er milli landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis um að sömu reglum um nýtingarleyfi og nú gilda samkvæmt námulögum sé fylgt vegna nýtingar á jarðeignum sem landbúnaðarráðuneytið fer með.*

Hins vegar taka ákvæði frumvarpsins um leit og nýtingu til allra jarðefna í þjóðlendum. Þannig má sem dæmi nefna að nýting á vikri innan marka eignarlands er ekki háð leyfi ráðherra en leit og nýting á vikri utan eignarlands er háð leyfi.“

Þetta þýðir í raun að öll sú hefðbundna vinnsla helstu jarðefna sem fram fer á eignarlöndum fellur utan gildissviðs laganna en slík vinnsla sem fram fer í þjóðlendum fellur þó þar undir en sætir aftur á móti þeim veigamiklu takmörkunum sem af löggjöf þar að lútandi leiðir. Hefðbundinni nýtingu jarðefna er þannig í meginatriðum stýrt á grundvelli fyrirmæla í öðrum lögum en lögum nr. 57/1998 og má þá fyrst og fremst nefna til sögunnar fyrirmæli af vettvangi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, og náttúruverndarlaga, nr. 44/1999. Öll starfsemi skv. tilgreindum lögum lýtur stjórnsýslu umhverfisráðuneytis.

Hvað sem þessu líður þá telja nefndarmenn einsýnt að sú framtíðarskipan mála sem áformuð er, með þeirri verndar- og nýtingaráætlun sem nánari grein er gerð fyrir í kafla 9.1, taki fullum fetum til framtíðarnýtingar jarðefna í rúmri merkingu. Það er hins vegar mat nefndarinnar að núverandi ástand og takmörkuð lögsaga skv. lögum nr. 57/1998 kalli ekki á sérstakar aðgerðir í formi

breytinga á þeim lögum fram til ársins 2010 þegar áformað er að framtíðarskipan mála hafi verið komið á. Með því er ekki þar með sagt að einstakir nefndarmenn deili ekki þeim áhyggjum sem fram hafa komið vegna ástands fjölmargra efnisnáma vítt og breitt um landið.⁷⁴

Um nýtingu grunnvatns og jarðhita, til annarra nota en raforkuvinnslu, er það að segja að skv. 10. gr. laga nr. 57/1998 er án leyfis heimiluð hagnýting jarðhita í eignarlöndum til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylraektar, iðnaðar og iðju, allt að 3,5 MW. Um grunnvatn er svo mælt fyrir í 14. gr. laganna að landeiganda sé heimilt án leyfis að hagnýta grunnvatn í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þar með talið til fiskeldis, iðnaðar og iðju, allt að 70 ltr./sek. Þá er öll nýting jarðhita og grunnvatns í þessum tilgangi í þjóðlendum leyfisskyld.

Nefndin fær ekki séð að nýting jarðhita í öðru skyni en til raforkuvinnslu sem og grunnvatnsnýting hafi valdið verulegum árekstrum andstæðra sjónarmiða verndunar og nýtingar á liðnum árum. Eðli málsins samkvæmt hefur veigamesta nýtingin af þeim toga stafað af vatnsveitubörfum almennings, sbr. 13. gr. laga nr. 57/1998, um forgangsrétt sveitarfélaga til jarðhitanýtingar í þágu hitaveitu, og lög nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga.

Nefndin leggur þó ríka áherslu á mikilvægi þessara auðlinda, sem einungis mun fara vaxandi á komandi árum. Því er nauðsynlegt að við mótun langtímastefnu, sbr. verndar- og nýtingaráætlunina sem nánari grein er gerð fyrir í kafla 9.1, sé mörkuð skýr framtíðarstefna um nýtingu grunnvatns og jarðhita í þessu skyni. Það er hins vegar mat nefndarinnar að ekki sé þörf sérstakra aðgerða eða takmarkanna vegna þessarar nýtingar á tímabilinu fram til ársins 2010 þegar áformað er að framtíðarskipan mála hafi verið komið á.

⁷⁴ Nánari umfjöllun um þessi mál er m.a. að finna í greinargerð um gamlar námur sem starfshópur á vegum umhverfissráðherra skilaði árið 2004 og í leiðbeiningarritinu *Námur. Efnistaka og frágangur* frá árinu 2002.

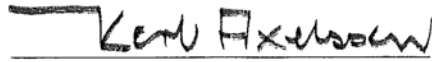
10. Lokaorð.

Við verklok nefndarinnar skal það sérstaklega áréttað að af hennar hálfu hefur verið leitast við að halda til haga flestum þeim þáttum sem nauðsynlegir verða að teljast til þess að veða og meta framhaldið og þær pólitísku ákvarðanir sem taka verður á næstunni.

Um niðurstöður hennar hefur í öllum stærri ákvörðunum orðið samkomulag ef frá er talið það álitaefni hvaða auðlindanýtingu eigi að heimila á tímabilinu þangað til mörkuð hefur verið að lögum framtíðarstefna um auðlindanýtingu, eða a.m.k. tímabilið fram til 2010, en þrír nefndarmanna, Agnar Olsen, Hjörleifur B. Kvaran og Kolbrún Halldórsdóttir, skrifa undir skýrslu nefndarinnar með fyrirvara um þann þátt og gera nánari grein fyrir afstöðu sinni í sérstökum bókunum í viðauka. Kolbrún Halldórsdóttir gerir auk þess frekari athugasemdir í bókun sinni. Þá gerir Jóhann Ársælsson grein fyrir afstöðu sinni í sérstakri bókun, þó svo að hann standi að niðurstöðum skýrslunnar í öllum atriðum. Loks skal minnt á það að einn skipaðra nefndarmanna tók ekki þátt í störfum nefndarinnar.

Það samkomulag sem tekist hefur um önnur meginatriði helgast af þeirri viðleitni nefndarmanna að ná málamiðlunum og glata ekki því einstaka tækifæri að byggja brýr, eða a.m.k. vísi að brúm, í því afar viðkvæma deilumáli hvernig standa skuli að verndun og nýtingu náttúru og náttúruauðlinda Íslands. Nefndarmenn eru þess fullvissir að í tillögum þeirra felist vegvísir leiðar þar sem mörkuð verður framtíðarstefna um það hvernig ákveðið verði til langs tíma og heildstætt hvaða náttúruauðlindir og svæði landsins verði vernduð og hver nýtt, í skaplegri sátt við land og þjóð.

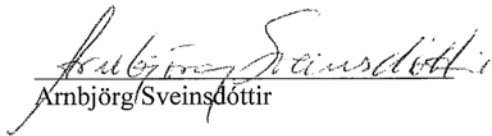
Reykjavík 9. október 2006



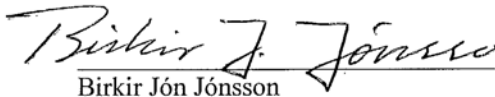
Karl Axelsson, formaður



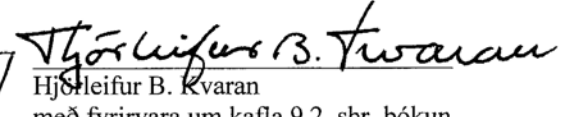
Agnar Olsen
með fyrirvara um kafla 9.2, sbr. bókun



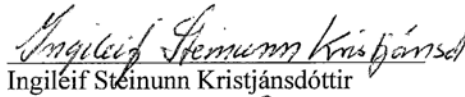
Arnbjörg Sveinsdóttir



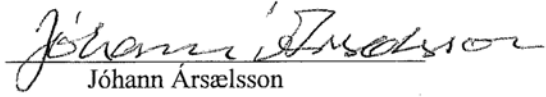
Birkir Jón Jónsson



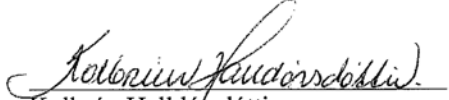
Hjörleifur B. Kvaran
með fyrirvara um kafla 9.2, sbr. bókun



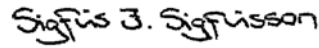
Ingilíef Steinunn Kristjánsdóttir



Jóhann Ársælsson



Kolbrún Halldórsdóttir
með fyrirvara um kafla 9.2, sbr. bókun



Sigfús Ingi Sigfússon

Bókun

Undirritaður ritar undir skýrsluna með fyrirvara við kafla 9.2, Tillögur um úrlausn mála þar til framtíðarstefnan hefur verið mörkuð, sbr. einnig ákvæði til bráðabirgða II í tillögu nefndarinnar um frumvarp tillaga um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum. Þar er fjallað um að heimilt verði að veita ný rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir kostum í umhverfisflokki a í fyrsta áfanga rammaáætlunar og þeim kostum í umhverfisflokki b sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við.

Grændalur

Í niðurstöðum skýrslu 1. áfanga rammaáætlunar frá nóvember 2003 er ekki gerður greinarmunur á arðsemi eða heildarhagkvæmni virkjunarkosta á háhitasvæðum, sem ekki voru fullrannsakaðir, en hins vegar var reynt að flokka umhverfisáhrif þeirra út frá fyrirbyggjandi rannsóknnum. Virkjun í Grændal er í umhverfisflokki c samkvæmt 1. áfanga rammaáætlunar, sem byggði á því að rannsóknarboranir og nýting færi fram í Grændalnum sjálfum. Samkvæmt úrskurði um mat á umhverfisáhrifum frá 27. nóvember 2003 er ekki gerð athugasemd við rannsóknir og nýtingu með borun utan Grændalsins eða eins og segir í úrskurði: „*Ekki er fallist á að boruð verði rannsóknarhola á borstað B í Grændal sem lýst er í matskýrslu ásamt vegarlagningu inn Grændal samkvæmt vegleiðum A1 og A2. Fallist er á borun á borstað C austan í Dalaskarðshnjúki sem lýst er í matskýrslu ásamt vegarlagningu samkvæmt vegleið C2 og lýst er í matskýrslu að borstaði. Vegur að borstaði C skal fylgja landslagi.*“ Því á þessi flokkun c í rammaáætlun ekki við um rannsóknir eða virkjun þar sem borað yrði utan Grændals. Á þeim grundvelli eiga því rannsóknir og nýting jarðhitas í Grændal heima í áætlunum um rannsóknir og nýtingu eins og aðrir kostir sem eru í umhverfisflokki a og b í fyrsta áfanga rammaáætlunar. Þá má einnig benda á að samkvæmt úrskurði um mat á umhverfisáhrifum er fallist á borun frá borstað A í Ölfusdal fyrir mynni Grændals.

Með hliðsjón af framansögðu telur undirritaður, fulltrúi Samorku, að heimila eigi veitingu leyfis vegna rannsókna á háhitasvæðinu í Grændal enda verði þær framkvæmdar í samræmi við fyrrnefndan úrskurð um mat á umhverfisáhrifum.

Gjástykki

Með bréfi dags. 25.10.2004 óskaði Landsvirkjun eftir leyfi iðnaðarráðherra til leitar og rannsókna á jarðhita á Gjástykkissvæðinu í Suður- og Norður-Pingeyjarsýslum í samræmi við 4. og 5. greinar laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Umsóknin fékk jákvæðar undirtektir umsagnaraðila, Umhverfisráðuneytis, Orkustofnunar og viðkomandi sveitarstjórna.

Í september 2005 var undirritað samkomulag við eigendur Reykjahlíðar um nýtingarrétt Landsvirkjunar í landi jarðarinnar sem nær til Gjástykkissvæðisins. Á sama tíma gerðist Landsvirkjun hluthafi í Þeistareykjum ehf. og fyrirtækin munu sameiginlega standa að fyrirhuguðum rannsóknnum á Gjástykkissvæðinu. Nauðsynlegt er að skoða umfang og grunneiginleika jarðhitasvæðisins í Gástykki og kanna hugsanlega tengingu þess við jarðhitasvæðin í Kröflu og á Þeistareykjum. Áformað er að yfirborðsrannsóknnum ljúki að mestu á árinu 2006 með jarðfræðikortlagningu, lokaúrvinnslu viðnámsmælinga, en vinnu við grunnvatnslíkan, sem hófst s.l. sumar, er áformað að ljúka síðari hluta næsta árs. Haft verður náíð samráð við landeigendur og Umhverfisstofnun um rannsóknir á svæðinu eins og getið er um í umsögn þeirra um umsókn Landsvirkjunar um leyfi til leitar og rannsókna frá 25.10.2004.

Með hliðsjón af framansögðu telur undirritaður, fulltrúi Samorku, að heimila eigi veitingu leyfis til rannsókna á háhitasvæðinu í Gjástykki enda hafi opinberar stofnanir og aðrir lögbundnir umsagnaraðilar veitt málinu samþykki sitt.

Reykjavík, 9. október 2006



Agnar Olsen

Bókun

Undirritaður, fulltrúi Samorku, skrifar undir skýrsluna með fyrirvara um þá tilhögun sem um er fjallað í kafla 9.2., þ.e. um úrlausn mála þar til framtíðarstefnan hefur verið mörkuð. Þar er lagt til að heimilt verði að veita ný rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir kostum í umhverfisflokki a, í fyrsta áfanga rammaáætlunar og þeim kostum í umhverfisflokki b sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við á þeim forsendum að umhverfisverðmæti þeirra sé talið mikilvægt.

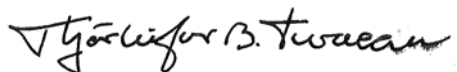
Ég hefði talið eðlilegra að takmarka útgáfu rannsóknar- og nýtingarleyfa á þessu tímabili við miðhálandið eins og það er skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandisins. Tillagan gerir ráð fyrir að heimilt verði að gefa út rannsóknar- og nýtingarleyfi á miðhálandinu á þessu tímabili.

Ekki á að mínu mati að takmarka útgáfu rannsóknarleyfa á þessu tímabili utan miðhálandis enda margir kostir í rammaáætluninni ekki fullkannaðir. Það ræðst síðan í mati á umhverfisáhrifum, hvort rannsókn fari fram og enn síðar hvort nýting verði heimiluð.

Tillaga skýrslunnar gerir ráð fyrir að ekki verið heimilað að gefa út rannsóknar- og nýtingarleyfi á svæði sem þegar hefur verið úrskurðað um í mati á umhverfisáhrifum. Bent er á að í úrskurði umhverfisráðherra frá 27. nóvember 2001 um mat á umhverfisáhrifum borunar rannsóknarholu og vegagerðar í Grændal, Ölfusi, er fallist á borun á borstað C austan í Dalaskarðshjúki. Mér finnst sjálfgefið að gefið verði út leyfi á grundvelli þessa úrskurðar þó svo Grændalur falli undir umhverfisflokk c í rammaáætlun.

Tillaga að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum hefur ekki verið kynnt fyrir stjórn Samorku eða fyrir þeim orkufyrirtækjum sem aðild eiga að Samorku. Þátttaka mín í gerð frumvarpsins takmarkar á engan hátt rétt þessara aðila til að gera athugasemdir við frumvarpið í heild eða einstakar greinar þess á síðari stigum.

Reykjavík, 9. október 2006



Hjörleifur B. Kvaran

Bókun fulltrúa Samfylkingarinnar

Leitað sátta um skýra farvegi fyrir náttúruvernd og skynsamlega nýtingu náttúrugæða

Eitt af helstu markmiðum stjórnvalda á hverjum tíma ætti að vera vernd náttúrugæða og skynsamleg nýting auðlinda í sátt við náttúruna og þjóðina sem byggir landið. Sitjandi ríkisstjórn hefur lengi brugðist þessu hlutverki og þrátt fyrir harkalega gagnrýni og kröfur um skynsamlega stefnumörkun og skýra farvegi fyrir þessi gríðarlega mikilvægu mál hefur hún móast við og viðhaldið ógagnsæju fyrirkomulagi hentistefnu og stjórnsýslulegu sukki. Í stað skýrra reglna sem byggjast á stefnumörkun um náttúruvernd og nýtingu náttúrugæða og jafnræðis þegnanna til að nýta þau hefur ríkt hér fyrirkomulag ráðstjórnar og ráðherravalds.

Þetta ástand hefur verið uppspretta ósættis um vernd náttúru og nýtingu auðlinda. Stjórnvöld hafa í raun stungið tillögum Auðlindanefndar frá árinu 2000 undir stól. Sama er að segja um niðurstöður Rammaáætlunar um vatnsafl og jarðvarma frá árinu 2003. Þessi staðreynd segir allt sem segja þarf um þann vilja sem núverandi stjórnvöld hafa haft fram að þessu til að viðhalda ógagnsæju og handstyrðu valdi í höndum sér.

Samfylkingin hefur beitt sér af alefli fyrir því að af þessari braut verði snúið og leitað sátta um skýra farvegi fyrir náttúruvernd og skynsamlega nýtingu náttúrugæða. Þessi barátta bar þann árangur á síðasta þingi að sú nefnd sem hér skilar niðurstöðum var sett til starfa.

Tillögur nefndarinnar

Niðurstöður nefndarinnar eru, nái þær fram að ganga, mikilvæg stefnubreyting til betri vegar. Ég lít svo á að þeim sé í raun ætlað að verða fyrsta skref til að taka heildstætt á náttúruvernd og nýtingu náttúrugæða. Þær byggja bæði á niðurstöðum Auðlindanefndar og Rammaáætlun um vatnsafl og jarðvarma. Verði farið að tillögum nefndarinnar leysast mörg af þeim helstu vandamálum sem nú ríkja á sviði verndunar og nýtingar náttúrugæða.

1. Til verður farvegur framtíðarstefnu þar sem hægt er að meta og ákvarða hvort landsvæði og auðlindir skulu nýtt með verndun eða með orkuvinnslu og námustarfsemi.
2. Nefndin leggur til að á meðan þessi stefnumótun fer fram verði skýrt afmarkaður rammi byggður á 1. áfanga Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma utan um þær leyfisveitingar til rannsókna og nýtingar á auðlindum sem lögin ná til.

Í þessu sambandi minni ég í fyrsta lagi á að í Rammaáætluninni um orkunýtingu er fjallað um tiltekin virkjunaráform. Þar eru sjálf landsvæðin eða náttúruyfyrirbrigðin ekki metin á eigin forsendum, þótt vissulega gefi umhverfisgildin vísbendingu um verðmæti náttúru á einstökum stöðum.

Í öðru lagi að Alþingi hefur ekki fjallað um niðurstöður Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. En nefndin leggur til að í framtíðinni staðfesti Alþingi allar ákvarðanir þeirrar langtímastefnu um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls sem hún leggur til að verði mótuð.

Í þriðja lagi vil ég sérstaklega taka fram að þó að nú séu einungis liðin þrjú ár frá því að verkefnisstjórn 1. áfanga Rammaáætlun um vatnsafl og jarðvarma lauk störfum geta verði áhöld um hvort einstök svæði eða auðlindir í a- og b-hluta hennar eigi að vera til ráðstöfunar til rannsókna og nýtingar á meðan fyrirnefnd stefnumörkun á sér stað. Það var ekki á færi nefndarinnar að meta þetta.

Ljóst er því að fara verður afar varlega við úthlutun leyfa á grundvelli Rammaáætlunarinnar. Eðlilegt er að Alþingi meti hvort einhverjir kostir í a- og b-umhverfisflokkum áætlunarinnar njóti biðverndar til viðbótar þeim sem nefndin leggur til að verði útilokaðir með almennum og hlutlægum hætti. Hér má sem dæmi nefna umdeilda virkjanakosti í Innstadal og Villinganesvirkjun.

Í þessu sambandi vil ég taka fram, þótt sjálfsagt eigi að vera að þótt mælt sé með því að ekki sé hreyft við rannsóknar- og nýtingarleyfum sem þegar hafa verið veitt er ekki af minni hálfu eða míns flokks tekin nein afstaða til þeirra framkvæmda sem þau kunna að leiða til.

3. Nefndin leggur til að skýrar reglur verði strax lögfestar um þá stjórnsýslu sem snýr að leyfisveitingum til rannsókna og nýtingar náttúrugæða. Sérstaklega er fjallað um auðlindir í almannaeigu og þá stjórnsýslu sem um þær eigi að gilda. Hún verði opin og gagnsæ og byggð á jafnræði þegna landsins til nýtingar auðlinda í þjóðlendum og ríkiseigu. Sú tillaga hlýtur að teljast fordæmi fyrir meðferð annara auðlinda í þjóðareign.

Niðurstöður nefndarinnar eru fagnaðarefni og ættu að geta orðið mikilvægt framlag til pólitískrar sáttaleiðar um verndun og nýtingu náttúrugæða.

Heildstæðrar stefnumörkunar er þörf

Þessar tillögur duga þó ekki einar og sér. Aðalástæða þess er sú að umboð nefndarinnar var bundið við þau náttúrugæði og auðlindir sem lögin um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu ná til. Þó að nefndin hafi talið skyldu sína að miða tillögurnar við að þær gætu verið hluti af alhliða stefnumörkun ná þær einungis til auðlinda í jörðu og vatnsafls og afmarkast við 115 m frá stórstraumsfjöru við strendur landsins og við vatnsafl á yfirborði þess. Nefndin gerir því ekki tillögur um meðferð neinna annarra náttúrugæða og auðlinda.

Við meðferð málsins á Alþingi þarf að bæta úr þessu með þeim hætti að heildstæð stefnumörkun um vernd og nýtingu allra náttúrugæða verði til á grundvelli skilgreindra rannsókna. Eðlilegur hluti slíkrar heildarstefnu er fyrirliggjandi 1. hluti Rammaáætlunar um vatnsafl og jarðvarma og væntanlegur 2. hluti hennar. Tillaga Samfylkingarinnar um „Rammaáætlun um náttúruvernd“ í stefnumótun flokksins um Fagra Ísland, eða tilhögun svipuð þeirri sem þar kemur fram, hlýtur að verða mikilvægur hluti af slíkri stefnumörkun.

Meginreglur umhverfisréttar

Nefndin fjallaði um meginreglur umhverfisréttar og tillögur um skilgreiningar á þeim. Meginreglurnar eru taldar upp í 2. gr. frv. en án nánari skilgreininga. Um þá niðurstöðu varð ekki samstaða í nefndinni. Ég tel það galla á góðu verki nefndarinnar að ekki skuli hafa náðst samstaða um að setja þessar skilgreiningar í sjálfan lagatextann. Þær má hinsvegar sjá í athugasemdum með frv. og með því er sett sú sjálfsagða krafa á Alþingi að það sinni þeirri löngu tímabæru skyldu sinni að lögfesta meginreglur umhverfisréttar með skýrum hætti.

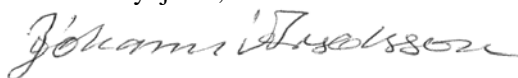
Stóriðjumál

Nefndin taldi ekki á sínu verksviði að leggja til úrlausnir á því ófremdarástandi sem nú ríkir gagnvart áformum um nýja stóriðjuframkvæmdir í landinu sem hægt er að hefja að óbreyttu án aðkomu stjórnvalda. Til að sátt geti ríkt á þeim tíma sem stefnumörkunin tekur til verður Alþingi að smíða sér verkfæri sem duga til að í sölum þess verði tekin full ábyrgð á því hvort, hvar og hvenær verði ráðist í stóriðjuframkvæmdir í landinu.

Ég skrifa undir álit nefndarinnar í ljósi minnar vissu um að Samfylkingin muni beita sér fyrir þeim nauðsynlegu ráðstöfunum sem þarf til viðbótar tillögum nefndarinnar. Þar vísa ég m.a. til frumvarps þingflokks Samfylkingarinnar um bráðabirgðaákvæði við lögin um mat á umhverfisáhrifum. Það gerir ráð fyrir að ekki verði hægt að ráðast í stóriðjuframkvæmdir sem byggjast á að nýta „íslenska ákvæðið“ í samkomulaginu um framkvæmd Kýótó-bókunarinnar nema fyrir liggja sérstök samþykkt Alþingis. Með samþykkt þess verður það á valdi og ábyrgð Alþingis hvort, hvar og hvenær yrði ráðist í slík stórvirki.

Beri Alþingi gæfu til að fjalla um tillögu nefndarinnar og þau mál sem óhjákvæmilega hlýtur að þurfa að leiða til lykta samhliða henni af þeirri víðsýni sem einkenndi starf nefndarinnar má ná merkum áfanga til nauðsynlegra sáttu um verndun og aðra skynsamlega nýtingu náttúrugæða.

Reykjavík, 9. október 2006



Jóhann Ársælsson alþingismaður

Fyrirvari við skýrslu auðlindanefndar

Ég undirrituð hef tekið fullan þátt í störfum nefndarinnar, sem hafa verið yfirgripsmikil og vönduð, miðað við þau tímamörk sem nefndinni voru sett. Ég verð engu að síður að skrifa undir nefndarálitid með skýrum fyrirvörum um vissa þætti þess. Veldur þar mestu ákvæði til bráðabirgða II í tillögu að lagabreytingum sem fylgja álitni nefndarinnar. Þrátt fyrir slíkan ágreining um niðurstöðu er það þó mat mitt að vinna nefndarinnar hafi á margan hátt verið gagnleg og í skýrslunni felist góð greining á því flókna lagaumhverfi og mörgu álitamálum sem varða auðlindir á landi og í jörðu. Skýrslan um störf nefndarinnar á að geta auðveldað málsaðilum áframhaldandi vinnu við stefnumörkun um náttúruvernd og auðlindanýtingu.

Í skýrslu nefndarinnar eru gerðar tillögur um vinnutilhögun við mótun framtíðarstefnu og æskilegar lagabreytinga og eru margar þeirra þarfar og löngu tímabærar. Ber þar sérstaklega að nefna fyrirkomulag við langtíma stefnumörkun um rannsóknir, verndun og nýtingu náttúruauðlinda og tillöguna um að lögfestar verði meginreglur umhverfisréttar.

Augljósar brotalamir

Stærsta brotalömin í framlagðri skýrslu felst í tillögu meirihluta nefndarinnar um úrlausn mála á allra næstu árum eða þar til framtíðarstefna hefur verið mörkuð um verndun og nýtingu náttúruauðlinda hérlendis. Í afstöðu sinni vísar meirihlutinn m.a. til þeirrar vinnu sem tengist rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Sá hængur er þar á að engin pólitísk afstaða hefur verið tekin á Alþingi eða annars staðar til áætlunarinnar og stórum hluta af verkefninu er enn ólokið. Stjórn þessa verkefnis hefur sjálf sett þann fyrirvara að tillaga hennar um röðun virkjanakosta sé háð þeim annmörkum að gögnum sem byggt var á sé í mörgum tilfellum ábótavant og sumpart séu þau algerlega ófullnægjandi. Á meðan svo háttar til er rammaáætlunin engan veginn nothæf sem grundvöllur ákvarðana. Í ljósi þessa er ákvæði til bráðabirgða II í tillögu að lagafrumvarpi með öllu óaðgengilegt að mínu mati, eins og nánar er vikið að hér á eftir.

Stefnumið Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs

Undirrituð er fulltrúi Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í nefndinni og hefur þar tekið mið af auðlindastefnu flokksins sem í stefnuskrá sinni gengur út frá því að auðlindir lands og sjávar séu sameign landsmanna, þær beri að nýta með sjálfbærum hætti og í þágu allrar þjóðarinnar. Við nýtingu endurnýjanlegra náttúruauðlinda þarf að mati VG að gæta þess að höfuðstóll þeirra sé í engu skertur og þeim sé ekki varið til mengandi stóriðju. Slík stefna kallar á að leitað sé leiða til atvinnuuppbyggingar í sátt við náttúru og umhverfi. Til að þetta gerist þarf að tryggja að ekki sé gengið hratt á orkuauðlindirnar, hvorki í vatnsaflni né jarðvarma, og að orkan sé nýtt með þeim hætti að það samrýmist skuldbindingum okkar á alþjóðavettvangi. Þær skuldbindingar ganga m.a. út á að varðveita lífríki og aðra náttúru og að tryggja endurnýjunarhæfni orkulindanna til langrar framtíðar.

Sérstaða VG á Alþingi

Þingflokkur VG hefur haft sérstöðu á Alþingi þegar lagasetning á þessu málavíði hefur verið þar til umfjöllunar. Þannig lagði þingflokkurinn til að sérstaða íslensks raforkumarkaðar yrði viðurkennd og ekki yrðu innleiddar hér sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku (96/92/EB). VG hefur lagt áherslu á sameign þjóðarinnar á orkulindunum og að orkurfyrirtækin verði áfram í opinberri eigu. Flokkurinn hefur lagt ríka áherslu á vatnsvernd í samræmi við Evrópureglur þar að lútandi (tilskipun 2000/60EB). Þingflokkur VG lagðist gegn frumvarpi ríkisstjórnarinnar að vatnalögum á 132. löggjafarþingi m.a. vegna þess að ekki var þar tekið tillit til tilskipunarinnar við lagasetninguna og vegna andstöðu við að lögfesta einkaeignarrétt á vatni. Þá lagðist þingflokkurinn gegn breytingum á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998, sem gerðar voru á síðasta löggjafarþingi.

Yfirstjórn auðlindamála til umhverfisráðuneytis

Vinstrihreyfingin – grænt framboð hefur gagnrýnt það fyrirkomulag sem er við lýði varðandi stjórnarsýslu auðlindamála. Það er skoðun VG að efla þurfi umhverfisráðuneytið sem meginstjórnstöð auðlindarannsókna og auðlindameðferðar til sjós og lands. Ráðuneytið þurfi að fá hliðstæða stöðu í stjórnkerfinu og fjármálaráðuneytið um leið og þáttur atvinnuvegaráðuneyta í nýtingu auðlinda á grundvelli markaðrar stefnu og skipulags verði skýr. Rökrétt er að mati VG að

forræði á því málasviði sem hér um ræðir, varðandi rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, færast frá iðnaðarráðuneyti til umhverfisráðuneytisins, þar með talin forysta um vinnu að rammaáætlun. Eðlilegt er að ráðuneyti umhverfis- og skipulagsmála hafi þannig yfirstjórn á rannsóknum og meðferð náttúruauðlinda, að orkulindum meðtöldum, sbr. m.a. 1.–5. lið um hlutverk Orkustofnunar skv. reglugerð 308/2004. Frekari ráðstöfun, á grundvelli markaðrar stefnu, kæmi hins vegar í hlut viðkomandi fagráðuneyta. Í núverandi stöðu er það hins vegar ávinningur, að starfshópur sá sem nefndin leggur til að móti langtímastefnu um rannsóknir, verndun og nýtingu þeirra auðlinda sem heyra undir lög nr. 57/1998, sé á forræði forsætisráðherra.

Það hlýtur einnig að teljast eðlilegt að væntanlegur starfshópur um langtímastefnumörkun láti yfirfara alla þá kosti fyrsta áfanga rammaáætlunar sem fengið hafa ófullnægjandi umfjöllun til þessa. Fyrst að því loknu og eftir rækilega umfjöllun Alþingis væri hægt að leggja þennan áfanga rammaáætlunar til grundvallar við leyfisveitingar í framtíðinni.

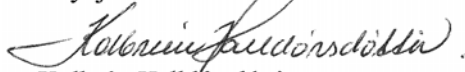
Ákvæði til bráðabirgða II

Tillaga meirihluta nefndarinnar að úrlausn mála í svonefndu millibilsástandi, þ.e. uns framtíðarstefna um verndun og nýtingu hefur verið mörkuð er útfærð í ákvæði til bráðabirgða II í tillögu að frumvarpi og í kafla 9.2 og 9.3 í skýrslunni. Sú tillaga er óásættanleg að mati undirritaðrar því að hún gengur beinlínis gegn því markmiði að sætta ólík sjónarmið. Því stendur undirrituð ekki að þessum þætti nefndarálitsins. Í tillögu þessari felst í raun að fórnað yrði víðfeðmum og afar viðkvæmum svæðum sem eðlilegt hlýtur að teljast að einnig verði fjallað um sem óráðstöfuð á vettvangi starfshópsins sem marka á stefnu til framtíðar. Langflest þau nýtingaráform sem nú eru uppi á orkusviði varða fyrirætlanir um mengandi stóriðju sem Vinstrihreyfingin – grænt framboð hefur lýst andstöðu við og ganga m.a. gegn þeim markmiðum sem Ísland hefur skuldbundið sig að fylgja skv. rammisamningi Sameinuðu þjóðanna um loftsgagsbreytingar.

Varðandi þau rannsóknarleyfi, sem þegar hafa verið gefin út er það mat undirritaðrar að þau eigi ekki að halda gildi sínu nema að ákveðnu lágmarki. Telja má eðlilegt að lokið verði þeim rannsóknarþætti sem þegar er byrjað á, t.d. borun sem þegar er hafin á tilteknu jarðhitasvæði, en jafnframt áskilið að ekki verði hafnar þar eða á nærliggjandi svæðum frekari boranir fyrr en ljóst er hver lokaniðurstaðan verður um verndun eða nýtingu svæðanna. Þannig verði ekki gefin út nýtingarleyfi á grundvelli þegar útgefinna rannsóknarleyfa nema því aðeins að Alþingi ákvarði svo eftir að hafa fjallað um og samþykkt framtíðarstefnu um náttúruvernd og auðlindanýtingu. Undirrituð telur jafnframt að ekki komi til álita að gefa út ný rannsóknaleyfi hvorki vegna jarðhita né vatnsafls fyrr en lokið er framtíðarstefnumörkun þeirri sem nefndin gerir ráð fyrir.

Þótt nefndin ljúki hér með gagnlegu starfi er ljóst af afstöðu meirihluta nefndarinnar um málsmeðferð fram til 2010, að stórpólitísk álitaefni bíða úrlausnar sem þjóðin þarf að taka afstöðu til. Þannig er starf nefndarinnar aðeins upphafið að afar viðamiklu verkefni sem felur í sér stefnumörkun um á hvern hátt sé best að tryggja verndun auðlindanna og stýra sókn manna í þær. Vinstrihreyfingin – grænt framboð hefur markað sér skýra stefnu á þessu sviði, þar sem áhersla er lögð á verndarþáttinn sem forsendu fyrir hóflegri nýtingu enda verði með því best tryggt viðhald auðlindarinnar og verndun náttúru Íslands til langrar framtíðar.

Reykjavík 9. október 2006


Kolbrún Halldórsdóttir

11. Listi yfir gögn sem m.a. lágu starfi nefndarinnar til grundvallar.

Aðalheiður Jóhannsdóttir (2003). „Alþjóðlegar skuldbindingar um loftslagsbreytingar og íslenskur réttur: Umfjöllun með áherslu á útstremisheimildir og viðskipti með þær.“ *Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Aðalheiður Jóhannsdóttir (2004). „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ *Rannsóknir í Félagsvísindum V*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.

Aðalheiður Jóhannsdóttir (2006). „Umhverfisréttur og stjórnarskráin.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 2006.

Aðalheiður Jóhannsdóttir (2006). „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu.“ *Tímaritið Lögréttu*, 1. hefti, 3. árg. 2006.

Auðlindanefnd (2000). *Álitsgerð auðlindanefndar*. Reykjavík: Forsætisráðuneyti. Á vefslóðinni: <http://forsætisraduneyti.is/utgefing-efni/Auðlindaskýrsla/>.

Brundtland, Gro Harlem / The World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

Geir Oddsson (2000). *Almennt um náttúruauðlindir. Náttúruauðlindir í þjóðareign. Fylgiskjal 1 með álitni auðlindanefndar*. Reykjavík: Forsætisráðuneyti. Á vefslóðinni: <http://forsætisraduneyti.is/utgefing-efni/Auðlindaskýrsla/>.

Iðnaðarráðuneyti (1999). *Maður - Nýting – Náttúra. Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma*. Áætlun lögð fram af iðnaðarráðherra á ríkisstjórnarfundum 9. mars 1999.

Norðurál (2006). *Álver við Helguvík. Ársframléiðsla allt að 250.000 t. Mat á umhverfisáhrifum. Tillaða að matsáætlun, 24. mars 2006*. Á vefslóðinni www.hrv.is.

Samstarfsnefnd um orkurannsóknáætlun (1998). *Álit samstarfsnefndar um orkurannsóknáætlun*. Reykjavík: Iðnaðarráðuneyti.

Skipulagsstofnun (2000-2006). *Úrskurðir Skipulagsstofnunar 2000-2006*, á vefslóðinni: <http://www.skiplag.is/focal/webguard.nsf/key2/maturskurdur.html>.

Skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni 2005. Reykjavík: Iðnaðarráðuneyti. Á vefslóðinni: <http://www.ivr.is/utgefing-efni/skyrslur/nr/1907>.

Starfshópur iðnaðarráðherra um auðlindamál (2006). *Greining á atriðum er skipta máli við val á milli umsækjenda um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli gildandi laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Greinargerð starfshóps iðnaðarráðherra*.

Umhverfisstofnun (2004). *Náttúruverndaráætlun 2004-2008*. Á vefslóðinni: <http://www.ust.is/Natturuvernd/Natturuverndaraaetlun/>.

Umhverfisráðuneyti (1992). *Heimsráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun. Ríó de Janeiro 3.-14. júní 1992. Skýrsla íslensku sendinefndarinnar*. Á vefslóðinni: <http://www.umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/851>.

Umhverfisráðuneyti (1997). *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdáætlun til aldamóta. Samþykkt af ríkisstjórn í febrúar 1997*. Á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/293>.

Umhverfisráðuneyti (1999). *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi: Mat á stöðu framkvæmdáætlunar. Mars 1999*. Á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/1999>.

Umhverfisráðuneyti (2002). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020*. Á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/249>.

Umhverfisráðuneyti o.fl. (2002). *Námur. Efnistaka og frágangur*. Á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/136>.

Umhverfisráðuneyti (2004). *Greinargerð um gamlar námur*. Á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/raduneyti/verkefni/Natturuvernd/nr/585>.

Umhverfisráðuneyti (2005). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005*. Á vefslóðinni: <http://umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/761>.

Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma (2003). *Niðurstöður I. áfanga rammaáætlunar*. Reykjavík: Iðnaðarráðuneyti. Á vefslóðinni: <http://www.landvernd.is/natturuaf/>.

Porgeir Örlygsson (1999). *Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti*. Á vefslóðinni: <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/19>.

Porkell Helgason, Sveinbjörn Björnsson og Árni Bragason (1998). *Frásögn af kynnisferð til Oslóar 23.–26. nóv. 1998. Rammaáætlun Norðmanna um vatnasvið*.

Porkell Helgason (2006a). *Orka handa álverum*. Á heimasíðu Orkustofnunar: www.os.is.

Porkell Helgason (2006b). *Eru orkulindir okkar ofmetnar?* Á heimasíðu Orkustofnunar: www.os.is.

Gögn um ramma- og verndaráætlanir Norðmanna um vatnasvið:

Samlet plan for vassdrag: St. meld. nr. 63 (1984-85), St. meld. nr. 53 (1986-87) og St. meld. nr. 60 (1991-92).

Verneplan for vassdrag:

- Verneplan I (1973): Rapport fra kontaktutvalget; Kraftutbygging-naturvern (1971) & St. prp. nr. 4 (1972-73)
- Verneplan II (1980): NOU 1976: 15 & St. prp. nr. 77 (1979-80).
- Verneplan III (1986): NOU 1983: 41-45 & St. prp. nr. 89 (1984-85).
- Verneplan IV (1993): NOU 1991: 12A/12B & St. prp. nr. 118 (1991-92).
- Supplering av Verneplan for vassdrag: Høringsdokument (NVE-dokument nr. 12, 2002) & St. prp. nr.75 (2003-04). Behandlet i Stortinget 18. februar 2005.

OECD (2002). *The Norwegian master plan for water resources – a national co-ordinated plan for non-developed hydropower sources*. Á vefslóðinni:

[http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/env-epoc-geei-bio\(2001\)8-final](http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/env-epoc-geei-bio(2001)8-final).

Olje- og energidepartementet (2006). *Fakta 2006 om energi og vannressurser i Norge*.

Á vefslóðinni: http://odin.dep.no/oed/norsk/dok/andre_dok/brosjyrer/026021-120010/dok-bn.html.

Umfjöllun um rammaáætlunina og leyfisveitingar á heimasíðu NVE (norsku orkustofnunarinnar), www.nve.no, sérstaklega á vefslóðunum:

http://www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=8919.

http://www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=5904&noscript=.

Lov om vasdragsreguleringer. Lov 1917-12-14 nr 17.

Á vefslóðinni: <http://www.lovdata.no/all/hl-19171214-017.html>.

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven). Lov 2000-11-24 nr 82.

Á vefslóðinni: <http://www.lovdata.no/all/hl-20001124-082.html>.

Lög, lagafrumvörp og þingsályktanir:

Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Lög um náttúruvernd, nr. 44/1999.

Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Lög um landgræðslu, nr. 17/1965.

Raforkulög, nr. 65/2003.

Lög um raforkuver, nr. 60/1981.

Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997.

Lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006.

Vatnalög, nr. 15/1923 og vatnalög, nr. 20/2006 (taka gildi 1. nóvember 2007).

Lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995.

Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004.

Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005.

Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004.

Þingsályktun um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald. Samþykkt á Alþingi 2. júní 1998, sjá: <http://www.althingi.is/altext/122/s/1504.html>.

Þingsályktun um verndun vatnsfalla og jarðhitasvæða. Afgreidd frá Alþingi 24. apríl 1989, sjá: <http://www.althingi.is/altext/111/s/0913.html>.

Þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2004–2008. Samþykkt á Alþingi 28. maí 2004, sjá: <http://www.althingi.is/altext/130/s/1842.html>.

Tillaga til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2004–2008. Lögð fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004, sjá: <http://www.althingi.is/altext/130/s/0716.html>.

Frumvarp til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum. Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005, sjá: <http://www.althingi.is/altext/131/s/0459.html>.

Frumvarp til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfissréttar o.fl. Lagt fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993–1994, sjá: <http://www.althingi.is/altext/117/s/1182.html>.

Frumvarpi til laga um meginreglur umhverfissréttar. Lagt fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997–1998, sjá: <http://www.althingi.is/altext/122/s/1339.html>.

Tillaga nefndar að frumvarpi til skipulagslaga (27.3.2006). Á vefslóðinni: <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/838>.

Alþjóðasamningar:

Bernarsamningurinn um verndun tegunda og búsvæða þeirra í Evrópu.

Kýótó-bókunin við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

OSPAR-samningurinn um verndun Norðaustur-Atlantshafsins.

Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

Ramsar-samningurinn um verndun votlendis, einkum fyrir fugla.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni.

Stokkhólmssamningurinn um þrávirk lífræn efni.

Samningur um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa.

Listi yfir gesti á fundum nefndarinnar:

Á fund nefndarinnar komu Árni Bragason, forstöðumaður náttúruverndarsviðs hjá Umhverfisstofnun, Árni Finnsson, formaður Náttúruverndarsamtaka Íslands, Árni Snæbjörnsson, Bændasamtökunum, Bent Einarsson, forstjóri Jarðborana, Bergur Sigurðsson, framkvæmdastjóri Landverndar, Birkir Friðbertsson, formaður Landssamtaka raforkubænda, Björgólfur Thorsteinsson, formaður Landverndar, Freysteinn Sigurðsson, varaformaður Landverndar, Guðjón Axel Guðjónsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti, Hákon Aðalsteinsson, Orkustofnun, Hugi Ólafsson, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneyti, Ingimar Sigurðsson skrifstofustjóri í umhverfisráðuneyti, Jón Gunnar Ottósson, forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands, Pétur Örn Sverrisson, lögfræðingur í iðnaðarráðuneyti, Ragnheiður Inga Þórarinsdóttir, aðstoðar-orkumálastjóri, Reimar Pétursson, framkvæmdastjóri hjá Atorku, Sveinbjörn Björnsson, Orkustofnun, formaður verkefnisstjórnar 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, Þorkell Helgason, orkumálastjóri, Þorvarður Árnason, náttúrufræðingur og forstöðumaður Háskólaasetursins á Höfn og Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor í líffræði við Háskóla Íslands og formaður faghóps I um náttúrufar og minjar í 1. áfanga rammaáætlunar.

**Fylgiskjal I. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um rannsóknir og nýtingu
á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.**

Frumvarp til laga
um breytingu á lögum nr. 57/1998,
um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu,
með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

1. gr.

Í stað orðanna „rannsóknir á vatnsaflum“ í 1. mgr. 1. gr. laganna kemur: rannsóknir og nýtingar á vatnsaflum.

2. gr.

Við 2. gr. laganna bætast eftirfarandi skilgreiningar, þannig að allar skilgreiningar í greininni verði í stafrófsröð:

Búsparfir: Búsparfir til kvikfjárræktar.

Fasteign: Afmarkaður hluti lands, ásamt eðlilegum hlutum þess, lífrænum og ólífrænum, og mannvirki sem varanlega er við landið skeytt.

Heimilisþarfir: Þarfir til venjulegs heimilishalds.

Hveraörvera: Örverufræðileg eining á jarðhitasvæði, mynduð af frumum eður ei, sem fær er um eftirmyndun eða yfirfærslu erfðaefnis.

Jarðefni: Öll gosefni og önnur steinefni, steindir, málmar, málmblendingar og málmsteindir, kol, jarðolía, jarðgas og önnur nýtanleg efni sem finnast kunna í jörðu.

Meginreglur umhverfisréttar: Reglan um sjálfbæra þróun, meginreglan um samþættingu, reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir, varúðarreglan, greiðslureglan og reglan um mat á umhverfisáhrifum.

Nýting á auðlind: Vinnsla efna eða orku úr auðlindinni.

Orkulind: Orkugjafi á ákveðnu formi, sem vinna má úr auðlind sem lögin ná til.

Rannsókn á auðlind: Mælingar og rannsóknir til að meta stærð og afköst auðlindar, og gerð frumlíkans að vinnslu hennar, sannprófun hennar með borun, greftri, eða langtímamælingum auk staðsetningar mannvirkja til nýtingar á auðlindinni.

Vatnsfall: Rennandi vatn í afmörkuðum farvegi, þó að tíma- og staðbreytilegur sé.

Vatnsorka: Hreyfiorka fallandi vatns.

Yfirborðsvatn: Annað vatn en grunnvatn.

3. gr.

Heiti III. kafla breytist og verður „Rannsóknir“ í stað „Rannsóknir og leit“.

4. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Rannsókn auðlinda í jörðu og vatnsafls er háð leyfi samkvæmt lögum þessum. Á eignarlandi er heimild til rannsóknar á forræði viðkomandi eiganda en allt að einu skal viðkomandi aðili afla formlegrar staðfestingar Orkustofnunar á að hann uppfylli skilyrði VIII. kafla laga þessara fyrir leyfisveitingu.

Í þjóðlendum er heimild til rannsóknar á forræði forsætisráðherra en á ríkisjörðum á forræði landbúnaðarráðherra. Í báðum tilvikum ber að afla rannsóknarleyfis í samræmi við reglur laga þessara.

Orkustofnun veitir leyfi til rannsókna á auðlindum í jörðu og vatnsaflum.

Sé annað ekki tekið fram í leyfinu sjálfu felur rannsóknarleyfi í sér heimild til þess að rannsaka viðkomandi auðlind á tilteknu svæði á leyfistímanum með þeim skilmálum sem tilgreindir eru í lögum þessum. Öðrum verður ekki veitt rannsóknarleyfi á því svæði á leyfistímanum.

Rannsóknarleyfi skal veitt einum aðila á hverju svæði. Þó er heimilt að veita fleiri en einum aðila slíkt leyfi sameiginlega hafi þeir staðið saman að rannsóknarleyfisumsókn og gert með sér samning um skiptingu rannsóknarkostnaðar.

Rannsóknarleyfi skal vera tímabundið. Miða skal tímalengd leyfis við umfang rannsókna og eðli auðlindar en skal þó aldrei gefið út til lengri tíma en 15 ára í senn.

5. gr.

5. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

6. gr. laganna orðist svo:

Nýting auðlinda í jörðu og vatnsafls er háð leyfi samkvæmt lögum þessum. Á eignarlandi er heimild til nýtingar á forræði eiganda en allt að einu skal viðkomandi aðili afla formlegrar staðfestingar Orkustofnunar á að hann uppfylli skilyrði VIII. kafla laga þessara fyrir leyfisveitingu.

Í þjóðlendum er heimild til nýtingar á forræði forsætisráðherra en á ríkisjörðum á forræði landbúnaðarráðherra. Í báðum tilvikum ber að afla nýtingarleyfis í samræmi við reglur laga þessara.

Orkustofnun veitir leyfi til nýtingar á auðlindum í jörðu og vatnsafl.

Nýtingarleyfi samkvæmt lögum þessum felur í sér heimild til handa leyfishafa til að vinna úr og nýta viðkomandi auðlind á leyfistímanum í því magni og með þeim skilmálum öðrum sem tilgreindir eru í lögum þessum, í leyfinu sjálfu og Orkustofnun telur nauðsynlega.

Nýtingarleyfi skal vera tímabundið og skal miðað við eðli auðlindar og umfang nýtingar hverju sinni. Nýtingarleyfi skal þó aldrei gefið út til lengri tíma en 30 ára í senn. Leyfi skal að öllu jöfnu endurútfærið standi lög því ekki í vegi.

Til raforkuframleiðslu þarf auk nýtingarleyfis samkvæmt lögum þessum virkjunarleyfi í samræmi við ákvæði raforkulaga.

7. gr.

7. gr. verður svohljóðandi:

Sé ekki um annað samið og annar en rannsóknarleyfishafi fær nýtingarleyfi á viðkomandi auðlind, hvort sem er á eignarlöndum, þjóðlendu eða öðru ríkislandi, getur þá sá sem kostaði rannsóknir krafðið nýtingarleyfishafa um sannanlegan kostnað vegna rannsókna eða markaðsvirði þeirra, sé það fyrir hendi, gegn afhendingu á niðurstöðum rannsókna.

Rísi ágreiningur um greiðslu nýtingarleyfishafa fyrir rannsóknir framangreindra aðila skal skorið úr því með mati dómkvaddra matsmanna í samræmi við ákvæði IX. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991.

8. gr.

Heiti VI. kafla breytist og verður „Jarðhiti og vatnsafl.“

9. gr.

10. gr. verður svohljóðandi:

Landeiganda er heimilt án leyfis samkvæmt lögum þessum að hagnýta jarðhita og vatnsorku í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylræktar, iðnaðar og iðju og orkunýtingar, allt að 3,5 MW miðað við vermi sem tekið er úr jörðu alls innan eignarlands og allt að 350 kW rafafis. Landeiganda ber þó að tilkynna Orkustofnun um fyrirhugaðar jarðboranir og aðrar meiri háttar framkvæmdir vegna þessa eða ef uppsett rafafli er 100 kW eða meira. Orkustofnun er heimilt að setja landeiganda þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum.

Um heimild til nýtingar á jarðhita og vatnsorku til raforkuvinnslu fer jafnframt samkvæmt ákvæðum raforkulaga.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr.:

- a. Á eftir orðinu “jarðhita” tvívegis í 1. mgr. kemur: og/eða vatnsafls.
- b. Á eftir orðinu “jarðhita” í 2. mgr. kemur: og/eða vatnsafls.
- c. Í 2. mgr. falla brott orðin: “2. mgr. 4. gr.” og “og 14. gr.”.
- d. Á eftir orðinu “jarðhita” í 3. mgr. kemur: og/eða vatnsafls.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Þrátt fyrir ákvæði 6. og 7. gr. er landeiganda heimilt“ kemur: Landeiganda er heimilt.
- b. Á eftir orðunum „án leyfis“ bætast orðin: samkvæmt lögum þessum.
- c. Orðin „að fengnu samþykki ráðherra“ falla brott.

12. gr.

16. gr. laganna verður svohljóðandi:

Leyfi til rannsóknar og nýtingar á auðlindum í jörðu og vatnsafla samkvæmt lögum þessum skal veitt á grundvelli umsóknar. Í umsóknum skal koma skýrt fram hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt ítarlegum upplýsingum um fyrirhugaðar framkvæmdir umsækjanda í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur að höfðu samráði við Orkustofnun.

Við rannsóknir og nýtingu í eignarlöndum skal aflað formlegrar staðfestingar Orkustofnunar á því að uppfyllt séu skilyrði VIII. kafla laga þessara fyrir leyfisveitingu.

13. gr.

17. laganna orðist svo:

Að jafnaði skal auglýsa eftir umsóknum um leyfi til rannsóknar og nýtingar á auðlindum í jörðu og vatnsafla á eignarlöndum ríkisins og í þjóðlendum.

Að jafnaði er skylt að taka gjald fyrir nýtingu auðlindar í eignarlandi í eigu ríkisins og í þjóðlendu. Við leyfisveitingu semur forsætisráðherra um endurgjald vegna auðlindanýtingar í þjóðlendum en landbúnaðarráðherra vegna auðlindanýtingar á jörðum í eigu ríkisins, að höfðu samráði við Orkustofnun.

Í auglýsingu skal tekið fram til hvaða svæðis og auðlindar leyfið tekur, hvar nálgast má gögn með þeim skilyrðum sem sett eru og hver umsóknarfrestur er. Umsóknarfrestur skal ekki vera skemmri en 60 dagar.

Auglýsing skal birt í Lögbirtingablaði og a.m.k. einu dagblaði sem dreift er á landsvísu. Jafnframt skal í hverju einstöku tilviki gætt að skyldu til auglýsingar á hinu Evrópska efnahagsvæði í samræmi við reglur þar að lútandi.

14. gr.

Við lögina bætist ný grein sem verður 17. gr. a, svohljóðandi:

Við veitingu rannsóknarleyfis í eignarlöndum ríkisins og þjóðlendum skal m.a. horft til þess hvernig framlögð rannsóknaráætlun getur náð settu markmiði um að ná sem mestum og bestum upplýsingum um stærð og eðli auðlindarinnar á sem hagkvæmasta hátt.

Við veitingu nýtingarleyfa í eignarlöndum ríkisins og þjóðlendum skal þess sérstaklega gætt að tekið sé tillit til meginreglna umhverfisréttar. Jafnframt sé tekið tillit til nýtingar sem þegar er hafin eða sótt hefur verið um í næsta nágrenni.

15. gr.

Við lögina bætist ný grein sem verður 17. gr. b, svohljóðandi:

Í auglýsingu og gögnum skv. 17. gr. skal koma fram hvaða skilyrði verða sett fyrir veitingu leyfis þar með talið um lágmarks fjárhagslegan styrk, tilskylda þekkingu og hvort leyfi er veitt með eða án forgangs til nýtingar. Fram skal koma hvaða viðmið verði notuð við mat á umsóknum þar með talið hvert vægi tilboð um endurgjald vegna nýtingar auðlindar hefur þegar valið er milli þeirra umsækjenda sem uppfylla skilyrði.

Val milli umsókna grundvallast á tvíþættu ferli. Í fyrsta lagi fyrri hluta þar sem umsækjendur eru í kjölfar auglýsingar bornir saman með hliðsjón af þeim skilyrðum sem sett voru í auglýsingu og gögnum. Í öðru lagi vali þar sem þeim sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru er gefinn kostur á að skila inn tilboðum í endurgjald vegna leyfisveitingar rannsóknar- og nýtingarleyfis og/eða nýtingar auðlindar.

Valið skal á milli umsókna á hlutlægan og gagnsæjan hátt á grundvelli þeirra viðmiða sem fram koma í auglýsingu og gögnum sem til grundvallar liggja. Óheimilt er að meta tilboð á grundvelli annarra forsendna en fram koma í auglýsingu og gögnum. Við val á milli tilboða skal gengið út frá hagkvæmasta boði. Hagkvæmasta tilboð er það boð sem er hæst að fjárhæð og er í

bestu samræmi við þær forsendur sem settar hafa verið fram í gögnum þar með talið með tilliti til umhverfissjónarmiða.

Ef aðeins einn aðili sækir um og hann uppfyllir lágmarksskilyrði skal samið við hann um eðlilegt endurgjald.

Heimilt er að hafna öllum tilboðum í leyfi.

Í þjóðlendum, á ríkisjörðum og öðru landi ríkisins er bæði heimilt að veita rannsóknarleyfi með forgangsrétti til nýtingarleyfis og án forgangs til nýtingar.

Heimilt er að mæla fyrir um, bæði í rannsóknar- og nýtingarleyfi, að hafi leyfishafi ekki hafið rannsókn eða nýtingu á grundvelli leyfisins eða sótt um virkjanaleyfi innan fyrirfram ákveðinna tímamarka þá falli leyfið úr gildi.

Ráðherra er heimilt að höfðu samráði við Orkustofnun að kveða nánar á um skilmála og skilyrði til veitingar leyfa í reglugerð.

16. gr.

18. gr. laganna orðist svo:

Í rannsóknar- og/eða nýtingarleyfi skal m.a. tilgreina:

1. Hvort um rannsóknar- eða nýtingarleyfi er að ræða.
2. Til hvaða auðlinda leyfið tekur, rannsóknaráfanga þegar um rannsóknarleyfi er að ræða og ákvæði um magn og nýtingarhraða, þegar um nýtingarleyfi er að ræða.
3. Tímalengd leyfis.
4. Afmörkun rannsóknar- og/eða nýtingarsvæðis.
5. Upplýsinga- og tilkynningarskyldu leyfishafa til Orkustofnunar, þar með talda skyldu til afhendingar á sýnum og gögnum og hvernig hún skuli innt af hendi.
6. Ákvæði um afhendingu gagna og upplýsinga til Orkustofnunar við borun og rannsóknir.
7. Öryggis- og umhverfisverndarráðstafanir eins og við á, þar á meðal að gætt sé meginreglna umhverfisréttar.
8. Kaup ábyrgðartrygginga hjá viðurkenndu váttryggingafélagi, bankatryggingar eða aðrar tryggingar sem Orkustofnun metur jafngildar og bæta tjón sem leyfishafi kann að valda með störfum sínum.
9. Eftirlit og greiðslu kostnaðar af eftirliti, frágangi og varðveislu gagna.
10. Endurgjald fyrir nýtingu auðlindar.
11. Greiðslu leyfisgjalds til að mæta kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfis.
12. Ráðstöfun vinnslumannvirkja og vinnslutækja að leyfistíma loknum.
13. Frágang á starfsstöðvum og landi sem nýtt hafa verið við rannsóknir eða nýtingu.

Iðnaðarráðherra er heimilt að tillögu Orkustofnunar að setja með reglugerð nánari ákvæði um efni rannsóknar- og nýtingarleyfa.

17. gr.

19. gr. laganna fellur brott.

18. gr.

20. gr. laganna orðist svo:

Telji Orkustofnun að starfsemi leyfishafa samræmist ekki skilyrðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfis eða öðrum heimildum getur hún krafist þess að úr verði bætt að viðlögðum dagsektum. Ávallt skal þó fyrst veita skriflega aðvörun og hæfilegan frest til úrbóta. Dagsektir geta numið frá 50 til 500 þús. kr. á dag. Við ákvörðun dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflaga á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Ákvarðanir um að leggja á dagsektir eru aðfararhæfar, svo og sakarkostnaður. Innheimtar dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna.

Ef um gróf eða ítrekuð brot er að ræða getur Orkustofnun, að undangenginni skriflegri aðvörun og fresti til úrbóta afturkallað leyfið eða breytt því. Ef um alvarleg brot eða vanrækslu er að ræða eða ljóst er að leyfishafi getur ekki staðið við skyldur sínar samkvæmt leyfinu getur Orkustofnun þó afturkallað það án aðvörunar.

Heimilt er að afturkalla leyfi ef bú leyfishafa er tekið til gjaldþrotaskipta.

19. gr.

21. gr. laganna orðist svo:

Iðnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum þessum.

Orkustofnun annast eftirlit með framkvæmd laga þessara. Orkustofnun gefur iðnaðarráðherra árlega skýrslu um framkvæmd laganna.

Stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar samkvæmt lögum þessum sæta kæru til iðnaðarráðherra.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

Í stað orðanna „í 2. mgr. 5. gr.“ kemur: eða umsaminn

21. gr.

1. og 2. mgr. 26. gr. falla brott.

22. gr.

28. gr. laganna fellur brott.

23. gr.

29. gr. laganna orðist svo:

Ráðherra getur heimilað eignarnám auðlindar ásamt nauðsynlegu landi og mannvirkjum, aðstöðu til vinnslu auðlindar og öðrum réttindum landeiganda til nýtingar auðlindarinnar í almannabágu enda komi fullar bætur fyrir.

Ráðherra er heimilt að ákveða að ríkið taki eignarnámi auðlindir í jörðu sem fylgja eignarlandi, ásamt nauðsynlegu landi og mannvirkjum, ef þess reynist þörf til að koma við nýtingu þeirra eða koma í veg fyrir að nýting þeirra spilli fyrir hagnýtingu sömu auðlindar utan landareignarinnar.

Ráðherra getur heimilað sveitarfélagi eða orkufyrirtæki í meirihlutaeigu sveitarfélags að taka eignarnámi auðlindir sem fylgja eignarlandi, ásamt nauðsynlegu landi og mannvirkjum, ef brýna nauðsyn ber til vegna almannahagsmuna í sveitarfélaginu.

Náist ekki samkomulag um bætur skulu þær ákveðnar samkvæmt reglum eignarnámslaga.

Ef eignarnám skv. 1. mgr. á hluta af eignarlandi hefur í för með sér verulega rýrnun þess að öðru leyti á landeigandi rétt á að eignarnámið verði látið ná til þess í heild sinni.

24. gr.

31. gr. laganna fellur brott.

25. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 32. gr. laganna:

a. Á eftir orðunum „samkvæmt lögum þessum“ kemur: vegna eignarlanda í eigu ríkisins og þjóðlendna

b. Í stað orðsins „ráðherra“ kemur: Orkustofnunar

26. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

27. gr.

Eftirfarandi breyting verður á raforkulögum nr. 65/2003:

Ný málsg. bætist við 5. gr. laganna og verður 2. mgr. 5. gr. og orðist svo:

Umsækjandi virkjunarleyfis hafi gilt nýtingarleyfi vegna viðkomandi auðlindar skv. lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

Ákvæði til bráðabirgða

I.

Við gildistöku laga þessara skal iðnaðarráðherra skipa starfshóp fulltrúa allra þingflokka sem sæti eiga á Alþingi. Í starfshópnum skulu jafnframt eiga sæti einn fulltrúi forsætisráðuneytis, einn fulltrúi iðnaðarráðuneytis, einn fulltrúi umhverfisráðuneytis, einn fulltrúi Umhverfisstofnunar, einn fulltrúi Náttúrufræðistofnunar, einn fulltrúi Orkustofnunar, einn fulltrúi

Íslenskra orkurannsóknna, einn fulltrúi náttúruverndarsamtaka, einn fulltrúi Samorku og einn fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fulltrúi forsætisráðuneytis verði formaður starfshópsins.

Starfshópurinn skal eigi síðar en 1. janúar 2010 skila tillögum sínum til forsætisráðherra í formi lagafrumvarps um mótaða nýtingar- og verndaráætlun til framtíðar í samræmi við tillögur nefndar sem skipuð var á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laga nr. 5/2006 um breytingu á lögum nr. 57/1998, sem og útfærðar tillögur um framtíðar skipan mála á grundvelli áætlunarinnar.

Markmið starfshópsins er að koma á gagnsærri framtíðarsýn þar sem fyrir liggur, eftir því sem tók eru á, á hvaða svæðum Íslands nýting á auðlindum í jörðu og vatnsafla verður heimil og á hvaða svæðum Íslands slík nýting verður ekki heimil.

Forsætisráðherra skal leggja fyrir Alþingi frumvarp sem byggir á tillögum starfshópsins í upphafi vorþings 2010.

II.

Þar til að nýtingar- og verndaráætlun samkvæmt bráðabirgðaákvæði I hefur tekið gildi er heimilt, að gættum öðrum lagaskilyrðum, að veita nýtingarleyfi þeim rannsóknarleyfishöfum sem við gildistöku laga þessara hafa fengið útgefið rannsóknarleyfi með fyrirheit um forgang að nýtingarleyfi.

Þar til að nýtingar- og verndaráætlun samkvæmt bráðabirgðaákvæði I hefur tekið gildi er heimilt að veita ný rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir kostum í umhverfisflokkum a í fyrsta áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og þeim kostum í umhverfisflokkum b sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við vegna umhverfisverðmæta.

Þar til að nýtingar- og verndaráætlunin samkvæmt bráðabirgðaákvæði I hefur tekið gildi er ekki heimilt að veita ný leyfi til rannsókna og nýtingar á kostum sem ekki falla undir 2. mgr. greinar þessarar nema fyrir liggja rannsóknir og mat sambærilegt því sem liggur til grundvallar niðurstöðum rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og að fengnu samþykki Alþingis.

Ákvæði 1.-3. mgr. taka ekki til leyfisveitinga vegna jarðefna, grunnvatns og jarðhita til annarra nota en raforkuvinnslu.

Um skilyrði fyrir veitingu leyfa til rannsókna og/eða nýtingar sem sótt hefur verið um fyrir gildistöku laga þessara en ekki hafa verið afgreidd á því tímamarki skal farið í samræmi við lög nr. 57/1998 með þeim breytingum sem leiðir af lögum þessum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Þann 1. febrúar 2006 samþykkti Alþingi lög nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Í lögnum er ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið er á um að iðnaðarráðherra skuli skipa sérstaka nefnd (héðan í frá „nefndin“) sem eigi að gera tillögu um það með hvaða hætti valið verði milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á grundvelli laganna og marka framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem lögin ná til. Í bráðabirgðaákvæðinu kemur fram að nefndin skuli skipuð fulltrúum allra þingflokka sem sæti eiga á Alþingi, þremur fulltrúum frá Samorku og tveimur fulltrúum tilnefndum af iðnaðarráðherra og að annar þeirra skuli vera formaður nefndarinnar.

Með skipunarbréfi, dags. 6. apríl 2006, skipaði iðnaðarráðherra nefnd í samræmi við ofangreint bráðabirgðaákvæði. Í nefndina voru skipaðir eftirtaldir aðilar: Karl Axelsson, formaður, tilnefndur af iðnaðarráðherra; Agnar Olsen, tilnefndur af Samorku; Albert Albertsson, tilnefndur af Samorku; Arnbjörg Sveinsdóttir tilnefnd af þingflokkum Sjálfstæðisflokksins; Birkir Jón Jónsson tilnefndur af þingflokkum Framsóknarflokksins; Hjörleifur B. Kvaran tilnefndur af Samorku; Ingileif Steinunn Kristjánsdóttir, tilnefnd af þingflokkum Frjálslynda flokksins; Jóhann Ársælsson, tilnefndur af þingflokkum Samfylkingarinnar; Kolbrún Halldórsdóttir, tilnefnd af þingflokkum Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs; og Sigfús Ingi Sigfússon, tilnefndur af iðnaðarráðherra. Starfsmaður nefndarinnar var Hreinn Hrafnkelsson, sérfræðingur í iðnaðarráðuneyti. Þá starfaði Dýrleif Kristjánsdóttir hdl. einnig með nefndinni.

Nefndin skrifaði undir skýrslu sína þann 9. október 2006 og fylgir hún hjálagt sem fylgiskjal með frumvarpi þessu.

Tilvitnuð skýrsla er mjög ítarleg og er því í öllum meginráttum vísað til efnis hennar um forsendur þeirra breytinga sem með frumvarpi þessu eru lagðar til. Hér á eftir verður þó eftir því sem tilefni er til gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. laga nr. 5/2006 var gildissvið laga nr. 57/2006 víkkað út með því að lögin voru látin taka til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu. Hér er lagt til að lögin nái einnig til nýtingar á vatnsafla til raforkuframleiðslu. Auk nýtingarleyfis þarf til virkjunar vatnsafls virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum.

Um 2. gr.

Við 2. gr. er bætt skilgreiningum nokkurra hugtaka sem leiðir af breyttum lögum og almennu samræmi löggjafar á þessu sviði. Ekki þykir þörf á sérstökum útskýringum á hugtökum þessum umfram það sem leiðir af lögunum sjálfum. Það á þó ekki við um sérstaka skýringu og upptalningu á hugtakinu meginreglum umhverfisréttar svo sem nánar verður fjallað um hér í framhaldinu.

Í skýrslu nefndarinnar, í kafla 2.4.1, er vikið að Ríó-yfirlýsingunni og meginreglum umhverfisréttar. Þar kemur fram að á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro árið 1992 hafi verið samþykkt sérstök yfirlýsing, Ríó-yfirlýsingin, auk sérstakrar framkvæmdaáætlunar sem ber heitið *Dagskrá 21* (Agenda 21). Ríó-yfirlýsingin, sem er í 27 liðum, hefur að geyma nokkrar helstu meginreglur umhverfisréttar. Þær sem taldar hafa verið þýðingarmestar séu meginreglan um sjálfbæra þróun, meginreglan um samþættingu, reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir, varúðarreglan, mengunarþótareglan (einnig nefnd greiðsluregla), og reglan um mat á umhverfisáhrifum.

Ákveðnir erfiðleikar hafa verið taldir vera á því að afmarka og skilgreina innihald þessara meginreglna og þær hafa verið útfærðar á mismunandi hátt í löggjöf einstakra ríkja.⁷⁵ Hérlendis hefur þess a.m.k. tvívegis verið freistað að setja almenn lög um meginreglur umhverfisréttar.⁷⁶ Þar var um að ræða í fyrsta lagi frumvarp til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfisréttar o.fl., sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993-1994 og í öðru lagi frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-1998. Hvorugt þessara frumvarpa varð hins vegar að lögum. Skiptar skoðanir eru um hversu vel hafi tekist til með að þýða Ríó-yfirlýsinguna á íslensku í þessum frumvörpum. Sem dæmi má taka að bent hefur verið á að rangt sé að þýða hugtakið „polluter pays principle“ sem mengunarþótareglu eins og gert er í framangreindum frumvörpum þar sem ekki sé um skaðabótareglu í lögfræðilegum skilningi að ræða og því væri réttara að þýða hugtakið sem greiðslureglu.⁷⁷

Svo nánar sé vikið að inntaki einstakra reglna þá hafa margir fengist við að afmarka nánar hugtakið **sjálfbæra þróun**. Í Brundtland-skýrslunni frá árinu 1987 segir að með sjálfbærri þróun sé leitast við að mæta þörfum og væntingum nútíðar án þess að stefna í hættu möguleikum til að mæta þörfum framtíðar.⁷⁸ Horft er til þriggja þátta, efnahagslegra, þjóðfélagslegra og umhverfislegra. Í Ríó-yfirlýsingunni sjálfri er undirstrikað að sjálfbær þróun snúist um mannkynið sjálft og rétt þess til að lifa heilbrigðu og auðgandi lífi í sátt við náttúruna. Þar segir einnig að ríki heims hafi rétt til að nýta eigin auðlindir í samræmi við umhverfis- og þróunarstefnu sína, en þeim beri hins vegar skylda til að tryggja að starfsemi innan lögsögu eða stjórn þeirra skaði ekki umhverfi annarra ríkja eða önnur svæði utan lögsögu þeirra. Þá beri að nýta réttinn til þróunar með þeim hætti að komið sé til móts við þróunar- og umhverfisþarfir núlifandi og komandi kynslóða á sanngjarnan hátt.⁷⁹

⁷⁵ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2006). „Umhverfisréttur og stjórnarskráin.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 2006, bls. 554.

⁷⁶ Raunar er vert að geta þess að enn fyrir eða á 111. löggjafarþingi 1988-1989 kom fram frumvarp til laga um umhverfismál þar sem lagt var til að stofnað yrði sérstakt umhverfisráðuneyti. Í frumvarpinu, sem ekki varð að lögum, má einnig sjá ákvæði um mat á umhverfisáhrifum.

⁷⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2006). „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu.“ *Tímaritið Lögrétta*, 1. hefti, 3. árg. 2006, bls. 13.

⁷⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir (2004). „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ Í *Rannsóknir í félagsvísindum V*, bls. 17.

⁷⁹ Byggt á umfjöllun í skýrslum frá umhverfisráðuneyti (1992), (1997) og (2002) og þýðingum á meginreglum umhverfisréttar úr frumvarpi til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfisréttar o.fl., sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1993-1994 og frumvarpi til laga um meginreglur umhverfisréttar sem umhverfisráðherra lagði fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-1998.

Í 4. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar er að finna meginregluna um **sambættingu**, en í henni er almennt talið felast að sambætta beri sjónarmið um umhverfisvernd stefnu stjórnvalda á öðrum sviðum, því til að sjálfbær þróun geti orðið að veruleika þurfi umhverfisvernd að vera óaðskiljanlegur hluti af þróunarferlinu.

Meginreglan um **fyrirbyggjandi aðgerðir** liggur að baki allri löggjöf af umhverfisréttarlegum toga. Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir er forsenda og réttlætning **varúðarreglunnar** en hún er talin fela í sér að þegar ekki er fyrir hendi vísindaleg fullvissa en líkindi eru á að alvarlegt eða óbætanlegt tjón geti leitt af aðgerð eða aðgerðarleysi er sönnunarreglum beitt með sérstökum hætti, þ.e. slakað er á sönnunarkröfum eða sönnunarbyrði jafnvel snúið við. Eina útgáfu varúðarreglunnar er að finna í 15. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar þar sem fram kemur að ríki skulu í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til, í því skyni að vernda umhverfið og þar sem hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skuli skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Mengunarbótareglan (greiðslureglan) hefur m.a. verið talin fela í sér að yfirvöld í einstökum ríkjum skuli stuðla að því að tillit sé tekið til umhverfiskostnaðar og að hagrænum stjórnækjum sé beitt með hliðsjón af þeirri grundvallarreglu að mengunarvaldur skuli bera kostnað af menguninni, með tilhlýðilegu tilliti til almenningshagsmuna og án þess að raska alþjóðaviðskiptum og fjárfestingum.

Reglan um **mat á umhverfisáhrifum** segir að ríki skulu láta fara fram mat á umhverfisáhrifum þegar um er að ræða fyrirhugaða starfsemi sem líkleg er til að hafa veruleg, skaðleg áhrif á umhverfið og háð er ákvörðun viðkomandi stjórnvalds. Þessi regla er sú eina af framangreindum meginreglum umhverfisréttar sem útfærð hefur verið í sérstakri löggjöf hérlendis, lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum og nú nýlega einnig lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

Eins og fram kemur í skýrslu nefndarinnar er liðið hátt á annan áratug síðan þess var fyrst freistað að lögleiða meginreglur umhverfisréttar hér á landi. Staðreyndin er hins vegar sú að enn hefur slík almenn löggjöf ekki verið sett. Ekki verða neinir dómur felldir um það hvað valdi en eins og fram kemur í skýrslunni hafa ákveðnir erfiðleikar verið taldir á því að afmarka og skilgreina innihald þeirra og þær hafa verið útfærðar á mismunandi hátt í löggjöf einstakra ríkja.

Í frumvarpinu er það skref stigið að vísað er nú beinlínis til meginreglna umhverfisréttar í lagatexta (14. gr.) og þær sérstaklega skýrðar og taldar upp í ákvæði 2. gr.

Á vettvangi nefndarinnar var mikið rætt hvort taka ætti upp nákvæma og sértæka skilgreiningu hvernig og einnar framangreindra meginreglna í lagatexta og voru skiptar skoðanir meðal nefndarmanna um það mál. Það varð þó niðurstaðan að þótt hafa megi hafa hliðsjón af framangreindri útlistun einstakra reglna skorti enn verulega á það að meginreglurnar hafi verið útfærðar með þeim almenna hætti og í þeirri sátt að skilgreining hvernig og einnar verði í lög leidd. Þá skiptir einnig máli í þessu samhengi að hér er um sérlöggjöf að ræða en eðlilegt er að slíkum skilgreiningum verði skipað í almenna löggjöf, sbr. fyrri frumvörp um meginreglur umhverfisréttar, að undangenginni umræðu og með nauðsynlegri aðkomu fulltrúa stofnana og samtaka á sviði umhverfismála. Tilvísun sérlaga, eins og hér um ræðir, tæki þá í nánari útfærslu mið af skilgreiningum reglnanna í hinni almennu löggjöf. Hvatt er til þess að brugðist sé við og lagt í þá vinnu sem nauðsynleg er til undirbúnings og framgangs slíkrar almennrar lagasetningar sem með öðru mun mynda nauðsynlega umgjörð á því réttarsviði sem hér er til umfjöllunar.

Loks er aukið við skilgreiningu á jarðefnum með því að bæta **steindum** við upptalningu þeirra. Kemur þar bæði til lagasamræmi, sbr. 40. og 53. gr. náttúruverndarlaga, sem og hitt að mikilvægt er að undirstrika með áþreifanlegum hætti að með hugtakinu jarðefnum skv. lögnum er tilætlunin að ná utan um öll jarðefni, hverju nafni sem þau nefnast.

Um 3. gr.

Lagt er til að orðið leit falli úr heiti III. kafla enda gerir frumvarpið ekki ráð fyrir að þörf verði á leit að auðlind sem sérstöku forstigi og undanfari úthlutunar rannsóknar- og nýtingarleyfa. Tillögur nefndarinnar um nýtingar- og verndaráætlun eiga að tryggja að í öllum tilvikum hafi farið fram nauðsynlegar grunnrannsóknir á viðkomandi auðlind áður en svæði því sem hún er á verður skipað annað hvort í verndar- eða nýtingarflokk. Því verði ekki þörf fyrir úthlutun leyfa vegna sérstaks leitarstigs.

Um 4. gr.

Verði tillögur nefndarinnar að veruleika leiðir það til nokkurra grundvallarbreytinga á fyrirkomulagi rannsókna samkvæmt lögnum. Er þá annars vegar gert ráð fyrir því að forræði yfir því hvort náttúruauðlindir séu rannsakaðar og nýttar í eignarlöndum verði alfarið hjá viðkomandi fasteignareiganda. Hann getur þannig stuðlað að því að náttúruauðlindir í landi hans séu nýttar eða staðið því í vegi. Honum er þá að sama skapi heimilt að semja um rannsókn og nýtingu við þá aðila sem hann helst kys þó að því gefnu að þeir verða allt að einu að uppfylla almenn skilyrði 16. gr. frumvarps þessa, sbr. 18. gr. gildandi laga en þar er stefnt að því að tryggja víðtækari hagsmuni en viðsemjendanna einna.

Hvað rannsókn og nýtingu náttúruauðlinda í þjóðlendum og á ríkislandi varðar er nú gert ráð fyrir allbreyttri tilhögun sbr. ákvæði 12.-15. gr. frumvarpsins. Er þar fortakslaust gert ráð fyrir leyfisveitingu Orkustofnunar og heimild þess handhafa ríkisvalds sem fer með forræði á viðkomandi svæði, þ.e. forsætisráðherra í þjóðlendum og landbúnaðarráðherra á ríkisjörðum. Í undantekningartilvikum kynni fyrirvar fjármálaráðherra og að koma til.

Þá hefur skýring á inntaki rannsóknarleyfis sem nú er í 1. mgr. 5. gr. verið flutt í þessa grein sem og efni 2. mgr. 5. gr. sem lýtur að útfærslu leyfisveitingar.

Með því að ráðgert er að forræði heimildar til rannsóknar og nýtingar í eignarlöndum flytjist til eiganda viðkomandi eignar er það nú án allrar þýðingar að setja í lög sérstakar reglur um forgang til nýtingar í slíkum tilvikum enda verður slíkt háð samkomulagi viðkomandi fasteignareiganda og viðsemjanda hans. Í þjóðlendum og öðru landi ríkisins kann hins vegar að reyna á slíkan forgangsrétt en betur þykir fara á því að fyrirmælum þar að lútandi verði skipað í VIII. kafla laganna.

Á hinn bóginn þykja rök standa til þess að leggja til að útgefin leyfi samkvæmt lögum þessum verði tímabundin, bæði til rannsókna og nýtingar. Gefst þá færi til nauðsynlegrar endurskoðunar með sama hætti og gildir um ýmis sambærileg leyfi, sbr. t.d. starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Aðstæður, tækni og ýmsar aðrar forsendur leyfisveitingar geta breyst og því nauðsynlegt að þau sæti reglulegri endurskoðun. Þegar um rannsóknarleyfi er að ræða þykja 15 ár eðlilegur hámarkstími. Það er á hinn bóginn vert að undirstrika það að endurskoðun rannsóknar- og nýtingarleyfa hefur að jafnaði ekkert með samning leyfishafa við eiganda viðkomandi auðlindar að gera. Þar getur því verið samið til lengri eða skemmri tíma en sú reglulega endurskoðun fer fram sem leiðir af tímabindingu leyfanna. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að reglulega séu endurmetin og endurskoðuð þau almennu skilyrði sem leyfishafi verður að uppfylla, sbr. nánar fyrirmæli VIII. kafla, einkum 18. gr., sbr. 16. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Efni greinarinnar þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

Um 6. gr.

Með sama hætti og leiðir af breyttum forsendum rannsóknarleyfis, sbr. 4. gr. frumvarpsins, mun útgáfa nýtingarleyfis horfa öðruvísi við nái frumvarp þetta fram að ganga. Er þá annars vegar gert ráð fyrir því að forræði yfir því hvort náttúruauðlindir séu nýttar í eignarlöndum verði alfarið hjá viðkomandi fasteignareiganda. Hann getur þannig stuðlað að því að náttúruauðlindir í landi hans séu nýttar eða staðið því í vegi. Honum er þá að sama skapi heimilt að semja um nýtingu við þá aðila sem hann helst kys þó að því gefnu að þeir verða allt að einu að uppfylla almenn skilyrði 16. gr. frumvarps þessa, sbr. 18. gr. gildandi laga en þar er stefnt að því að tryggja víðtækari hagsmuni en viðsemjendanna einna.

Hvað nýtingu náttúruauðlinda í þjóðlendum og á ríkislandi varðar er nú gert ráð fyrir allbreyttri tilhögun sbr. ákvæði 12.-15. gr. frumvarpsins. Er þar fortakslaust gert ráð fyrir leyfisveitingu Orkustofnunar jafnframt heimild þess handhafa ríkisvalds sem fer með forræði á viðkomandi svæði, þ.e. forsætisráðherra í þjóðlendum og landbúnaðarráðherra á ríkisjörðum. Í undantekningartilvikum kynni forsvar fjármálaráðherra og að koma til.

Með því að ráðgert er að forræði heimildar til nýtingar í eignarlöndum flytjist til eiganda viðkomandi eignar er það nú án allrar þýðingar að setja í lög sérstakar reglur um afleiðingar þess að nýting er ekki hafin innan ákveðins tíma á grundvelli slíks leyfis, sbr. nú 1. mgr. 7. gr. laganna,

enda verður slíkt háð samkomulagi viðkomandi fasteignareiganda og viðsemjanda hans. Í þjóðlendum og öðru landi ríkisins kann hins vegar að vera ástæða til þess að setja slík skilyrði en betur þykir fara á því að um slíkt sé fjallað í tengslum við VIII. kafla laganna.

Rök þykja standa til þess að leggja til að nýtingarleyfi samkvæmt lögum þessum verði tímabundin. Gefst þá færi til nauðsynlegrar endurskoðunar, sbr. einnig athugasemdir með 4. gr. hér að framan. Eðlilegur hámarkstími vegna nýtingarleyfa þykir 30 ár. Við ákvörðun tímalengdar leyfis skal höfð hliðsjón af eðli auðlindar og umfangi nýtingar. Þannig er eðlilegt að leyfi vegna nýtingar jarðhita og vatnsafls til raforkuframleiðslu séu veitt til allt að 30 ára en leyfi vegna annarra auðlinda séu veitt til skemmri tíma. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að reglulega séu endurmetin og endurskoðuð þau almennu skilyrði sem leyfishafi verður að uppfylla, sbr. nánar fyriræmi VIII. kafla, einkum 18. gr., sbr. 16. gr. frumvarpsins. Sérstaklega er áréttað að leyfi skuli að öllu jöfnu endurútfengið standi lög því ekki í vegi.

Í 6. mgr. er hnykkð á því að til raforkuframleiðslu þurfi auk nýtingarleyfis virkjunarleyfi í samræmi við ákvæði raforkulaga

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir verulegri einföldun á reglum sem taka til mögulegrar endurgreiðslu kostnaðar, sbr. nú 7. gr. laga 57/1998, í þeim tilvikum að rannsóknarleyfishafi fær ekki eða sækist ekki eftir heimild til nýtingar viðkomandi auðlindar. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að við nýtingu auðlinda á eignarlöndum semji aðilar sérstaklega um slíkt, eftir atvikum fyrirfram en við auðlindanýtingu í þjóðlendum og öðru ríkislandi kunni að verða mælt fyrir um slíkan endurheimturétt í umsóknargögnum eða skilmálum, sbr. 12-15. gr. frumvarpsins. Allt að einu er þó talið rétt að í þeim tilvikum að ekki hafi sérstaklega verið samið eða mælt fyrir um slíkt geti rannsóknarleyfishafi krafist nýtingarleyfishafa um sannanlegan kostnað vegna þeirra rannsókna sem hann hefur stofnað til. Þegar í frumvarpsgreininni er rætt um kostnað er það gert í rúmum skilningi og eftir atvikum getur fjármagnskostnaður og aðrir sambærilegir þættir fallið þar undir.

Um 8. gr.

Með 1. gr. laga nr. 5/2006 var gildissvið laga nr. 57/2006 víkkað út og lögin látin taka til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu. Hér er lagt til að lögin nái einnig til nýtingar á vatnsafla til raforkuframleiðslu. Auk nýtingarleyfis samkvæmt lögum þessum þarf til virkjunar vatnsafls virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum.

Um 9. gr.

Breytingar á greininni leiðir af þeirri tillögu nefndarinnar að um vatnsorku verði almennt fjallað í lögum þó að gættum sérákvæðum um raforkuvinnslu samkvæmt raforkulögum. Þá leiðir það jafnframt af tillögum nefndarinnar að í stað ráðherra kemur Orkustofnun. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 10. gr.

Breytingar á greininni leiðir af þeirri tillögu nefndarinnar að um vatnsorku verði almennt fjallað í lögum þó að gættum sérákvæðum um raforkuvinnslu samkvæmt raforkulögum.

Um 11. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er mælt fyrir um það að leyfi til rannsókna og nýtingar á auðlindum í jörðu og vatnsafla samkvæmt auðlindalögum skuli að jafnaði veitt á grundvelli umsóknar. Með hliðsjón af þeirri grundvallarbreytingu að á eignarlöndum lýtur auðlindanýting forræði landeiganda að gættum lagaskilyrðum er þó lagt til að í eignarlöndum nægi formleg staðfesting Orkustofnunar á því að uppfyllt séu skilyrði laga fyrir leyfisveitingu.

Mælt er sérstaklega fyrir um það svo sem gert er í 16. gr. gildandi laga að í umsókn þurfi að koma skýrt fram hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt ítarlegum upplýsingum um fyrirhugaðar framkvæmdir umsækjanda.

Loks er ráðgert að nánari reglum hér að lútandi verði komið fyrir í reglugerð.

Um 13. gr.

Í 12.-15. gr. frumvarpsins er að finna reglur sem lúta sérstaklega að leyfisveitingum í þjóðlendum og á landi í ríkiseign. Svo sem fram hefur komið er hér um allveruleg nýmæli að ræða sem útheimta allnákvæma útlistun í lögum en kalla þó á heimildir viðkomandi stjórnvalda til verulegs sveigjanleika í einstökum tilvikum.

Í 13. gr. er fjallað um fyrirkomulag þess hvernig auglýsa skal eftir leyfishöfum á þessu landi. Ekki er ólíklegt að mál muni bera að með þeim hætti að einstakir aðilar lýsi yfir áhuga á því að nýta tiltekna auðlindakosti og í framhaldinu kæmi til auglýsingar enda brýnt að gætt sé jafnræðis gagnvart þeim aðilum sem starfa á viðkomandi sviði. Ekki er þó gert ráð fyrir að skylda til auglýsingar sé fortakslaus því með orðalaginu að jafnaði er tekið tillit til þess að vera kann að Orkustofnun veiti leyfi án þess að til sérstakrar auglýsingar komi. Sem dæmi má nefna að auðlindakostur hafi verið auglýstur áður án þess að neinir umsækjendur hafi gefið sig fram en nýting teljist samfélagslega mikilvæg, t.d. vegna hitaveitu í dreifbýli eða sambærilegra aðstæðna. Gert er þó ráð fyrir að hér verði um þrönga undantekningarheimild að ræða en fyrirfram verða öll tilvik ekki séð fyrir.

Í gildandi lögum er ekki gert fortakslaus ráð fyrir því að samið sé um gjaldtöku vegna nýtingar auðlinda í þjóðlendum og á ríkislandi, sbr. heimild þar að lútandi í 1. mgr. 31. gr. Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins er lagt til gjörbreytt fyrirkomulag hvað þetta varðar og gjaldtaka undir þessum kringumstæðum gerð að meginreglu. Hér þarf þó að huga að því að forræði slíkrar gjaldtöku er annars vegar á hendi forsætisráðherra og sveitarfélaga í þjóðlendum, sbr. II. kafli laga nr. 58/1998, og landbúnaðarráðherra á ríkisjörðum. Í undantekningartilvikum kann slíkt forræði jafnframt að vera á hendi fjármálaráðherra. Með hliðsjón af þessu og til þess jafnframt að skapa nauðsynlegt svigrúm er ekki gert ráð fyrir því að skylda til gjaldtöku sé fortakslaus. Þó er gert ráð fyrir að hér verði um þrönga undantekningarheimild að ræða.

Í 3. mgr. 13. gr. er nánari útlistun á því hvað skuli koma fram í auglýsingu, hvar nálgast megi gögn og hver umsóknarfrestur er og sýnist greinin skýra sig sjálf hvað það varðar.

Í 4. mgr. er kveðið á um lágmarkskröfur um birtingu auglýsingar og jafnframt að í hverju tilviki skuli gætt að mögulegri skyldu til auglýsingar á hinu Evrópska efnahagssvæði.

Um 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er hnykkt á þeim meginþáttum sem líta ber til þegar veitt eru rannsóknar- og nýtingarleyfi í þjóðlendum og öðru landi ríkisins. Þrátt fyrir þann greinarmun sem gerð er tillaga um að gerður verði á eignarlandi annars vegar og þjóðlendum og ríkislandi hins vegar er alls óheimilt að gagnálykta frá ákvæði 14. gr. á þann veg að við staðfestingu Orkustofnunar á heimild til rannsókna og nýtingar á landi í einkaeigu skuli ekki gætt sömu markmiða. Er þvert á móti unnt að líta á þetta sem meginreglur sem að sínu leyti felast jafnframt í áskilnaði 16. gr. frumvarpsins, sbr. 18. gr. laganna, sem taka fortakslaus til allra rannsókna og nýtingar samkvæmt lögnum.

Í 2. mgr. er tekið fram að þess skuli sérstaklega gætt að taka tillit til meginreglna umhverfisréttar við veitingu nýtingarleyfa í eignarlöndum ríkisins og þjóðlendum. Nefndin taldi mikilvægt að í stað tilvísunar til almennra viðmiða umhverfisréttar verði skilgreint nákvæmar hvað um er að ræða. Þetta er gert með því að vísa almennt til meginreglna umhverfisréttar en skilgreina síðan efnislega hvað í þeim meginreglum felist. Vísast í 2. gr. frumvarps þessa.

Um 15. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um hvaða skilyrði þurfa að koma fram fyrir veitingu leyfis, þar með talið um lágmarks fjárhagslegan styrk, tilskylda þekkingu og hvort leyfi er veitt með eða án forgangs til nýtingar. Kveðið skal á um það að viðmið þau sem notuð verði við mat á umsóknum skuli koma fram í auglýsingu og gögnum, þ.m.t. hvert vægi tilboð um endurgjald vegna nýtingar auðlindar hefur þegar valið er milli þeirra umsækjenda sem uppfylla skilyrði. Ekki er talið mögulegt að bregðast nákvæmar við með útlistun þessa í lagatexta enda skilmálar væntanlega ólíkir fyrir ólíkar auðlindir, auðlindakosti og landsvæði. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að í reglugerð sé unnt að útfæra reglur hér að lútandi nokkuð nánar á grundvelli lagafyrirmællanna en að hluta til verður það aðeins gert í auglýsingu og skilmálum vegna einstakra kosta.

Í 2. mgr. er fjallað um það nýmæli að í þjóðlendum og landi í ríkiseigu skuli val milli umsókna grundvallast á tvíþættu ferli. Í fyrsta lagi fyrri hluta þar sem umsækjendur eru í kjölfar

auglýsingar bornir saman með hliðsjón af þeim skilyrðum sem sett voru í auglýsingu og gögnum. Í öðru lagi vali þar sem þeim sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru er gefinn kostur á að skila inn tilboðum í endurgjald vegna leyfisveitingar rannsóknar- og nýtingarleyfis og/eða nýtingar auðlindar. Líklegt er að mál beri þannig að að áhugi vakni á nýtingu einstakra auðlindakosta og/eða svæða og í framhaldinu sé viðkomandi kostur auglýstur. Í fyrri hluta ferlis er metið hvort umsóknir uppfylli lágmarksskilyrði sem sett hafa verið. Þeir aðilar sem standast þann áskilnað eiga þess kost að taka þátt í seinni hluta ferlisins þar sem fram fer nokkurs konar uppboð þar sem aðilar skila inn tilboðum í endurgjald vegna leyfisveitingar og/eða nýtingar. Á seinna stiginu má hugsa sér að annars vegar sé greitt ákveðið gjald fyrir leyfið sem slíkt og hins vegar ákveðið hlutfall t.d. miðað við afköst auðlindar. Slík greiðsla gæti farið fram sem eingreiðsla í upphafi eða sem reglulegt endurgjald. Hugsa má sér sambland alls þessa. Nánari fyrirmæli þar að lútandi er eðlilegt að útfæra í reglugerð.

Í 3. mgr. eru útlistaðar þær meginreglur sem hafa ber til hliðsjónar við val á milli umsókna. Þannig er mælt fyrir um að valið skuli á milli umsókna á hlutlægan og gagnsæjan hátt á grundvelli þeirra viðmiða sem fram koma í auglýsingu og gögnum og að óheimilt sé að meta tilboð á grundvelli annarra forsendna en fram koma í auglýsingu og þeim gögnum sem til grundvallar liggja. Sérstaklega er tekið fram að hagkvæmasta tilboð sé það boð sem er hæst að fjárhæð og er í bestu samræmi við þær forsendur sem settar hafa verið fram í gögnum þar með talið með tilliti til umhverfissjónarmiða. Hagkvæmasta tilboð getur því verið annað en hæsta tilboð.

Í 4. mgr. er sérstaklega tekið fram að ef aðeins einn aðili sækir um og hann uppfyllir lágmarksskilyrði skuli samið við hann um eðlilegt endurgjald. Eðlilegt endurgjald í þessu sambandi hlýtur að taka mið af markaðsaðstæðum hverju sinni sem og hagkvæmni og umhverfisréttarlegum þáttum. Í 5. mgr. er hins vegar áréttað að heimilt sé að hafna öllum tilboðum í leyfi og það á við hvort sem einn eða fleiri hafa sótt um.

Í 6. mgr. er kveðið á um mögulegan forgangsrétt rannsóknarleyfishafa til nýtingar. Upphaflega var sú tilhögun viðhöfð í lögum nr. 57/1998 að unnt væri að veita rannsóknarleyfi með forgangi til nýtingar. Með lögum nr. 5/2006 var þessi réttur þrengdur allverulega og er nú aðeins hægt að veita forgang til nýtingar vegna hitaveitu. Með þeim grundvallarbreytingum sem lagðar eru til á réttarstöðunni í eignarlöndum annars vegar og þjóðlendum og ríkisjörðum hins vegar er ekki þörf á því lengur að mæla fyrir um forgangsrétt í eignarlöndum enda lýtur slíkt samningsforræði aðila. Hvað þjóðlendum og ríkisland varðar er nú lagt til að bæði sé heimilt að veita rannsóknarleyfi með forgangsrétti til nýtingarleyfis og án forgangs til nýtingar. Verði slíkt metið hverju sinni með hliðsjón af aðstæðum. Líklegra er að það verði áfram þannig að sami aðili sækist eftir rannsóknar- og nýtingarleyfi hverju sinni en þó verður ekki talið útilokað að mál þróist á þann veg að þessir þættir verði að einhverju leyti aðskildir og sérstakir aðilar hafi hug á að sinna eingöngu rannsóknarþættinum en aðrir eingöngu nýtingarþættinum. Ekki er talið rétt að lög standi þessu í vegi.

Í 7. mgr. er talið rétt að mæla fyrir um heimild til þess, bæði við útgáfu rannsóknar- og nýtingarleyfa í þjóðlendum og öðru ríkislandi, að setja leyfishafa þau skilyrði að hafi hann ekki hafið rannsókn eða nýtingu eða sótt um virkjanaleyfi innan fyrirfram ákveðinna tímamarka þá falli leyfið úr gildi.

Loks er í 8. mgr. reglugerðarheimild sem telja verður nauðsynlega til þess að útfæra nánar skilmála og skilyrði til veitingar leyfa.

Um 16. gr.

Í 16. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þau atriði sem að lágmarki skal tilgreina í leyfi á grundvelli laganna. Upptalningin er ekki tæmandi heldur tekur hún mið af helstu almennu atriðunum sem ávallt þurfa að vera til staðar í leyfi. Að öðru leyti þarf að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvað þarf að koma fram í leyfinu.

Helstu breytingar frá núgildandi lögum sem lagðar eru til er að felld er brott krafa um að samþykktir leyfishafa, sé um félag að ræða, hafi verið viðurkenndar af ráðherra og að Orkustofnun samþykki frumuppdrætti af fyrirhuguðum mannvirkjum. Mannvirkjagerð fellur undir skipulags- og byggingarlög og er á forræði umhverfisráðherra. Önnur ákvæði eru að mestu leyti sambærileg við það sem nú gildir.

Í 2. mgr. er reglugerðarheimild svo unnt sé að setja nánari ákvæði um efni rannsóknar- og nýtingarleyfis teljist þess þörf.

Um 17. gr.

Lagt er til að 19. gr. gildandi laga verði felld brott enda leiðir það af þeim viðamiklu breytingum sem verða á forræði fasteignareiganda samkvæmt frumvarpinu, þ.e. að hann ræður hvort og þá hver rannsakar og nýtir auðlind á fasteign hans. Um frumkvæði Orkustofnunar til auglýsingar vegna auðlinda í Þjóðlendum og á ríkislandi vísast til 13.-15. gr. frumvarpsins.

Um 18. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um úrræði Orkustofnunar til þess að bregðast við brotum leyfishafa á skilyrðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfis eða öðrum heimildum. Er í 1. mgr. mælt fyrir um heimild til álagningar dagsekta en í 2. mgr. um afturköllun leyfis. Í samræmi við reglur stjórnsluréttar skal veita skriflega aðvörun og hæfilegan frest til úrbóta. Slíks er þó ekki þörf vegna grófustu brota, sbr. niðurlagsákvæði 2. mgr. Í 3. mgr. er loks mælt fyrir um sambærilega heimild við gjaldþrot leyfishafa.

Um 19. gr.

Í 19. gr. frumvarpsins er grein gerð fyrir þeirri stjórnslu sem ráðgerð er miðað við gildandi lög en öll stjórnslu samkvæmt lögnum flyst til Orkustofnunar nái tillögur í þessa veru fram að ganga. Eftir sem áður er gert ráð fyrir hefðbundnum kærurétti í samræmi við meginreglur stjórnsluréttar.

Um 20. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 21. gr.

1. og 2. mgr. 26. gr. gildandi laga taka mið af því fyrirkomulagi að auðlindanýting í eignarlöndum lúti í öllu forræði stjórnvalda en ekki viðkomandi landeiganda. Nái hugmyndir nefndarinnar um breytt forræði hvað þetta varðar fram að ganga eru fyrirmæli tilvitnaðra ákvæða án þýðingar.

Um 22. gr.

Um skýringu á 22. gr. sem felur í sér að 28. gr. gildandi laga falli brott má vísa til skýringa við 21. gr. frumvarpsins.

Um 23. gr.

Af breyttri tilhögun leiðir nokkra einföldun á fyrirkomulagi eignarnámsheimilda skv. lögnum. Lagt er til að þeim verði þannig háttað að auk almennrar eignarnámsheimildar í 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins verði áfram gert ráð fyrir þeim sérstöku eignarnámsheimildum sem nú eru í 2. og 3. mgr. 29. gr. gildandi laga og fjalla um sérstakar heimildir ríkinu og sveitarfélögum til handa.

Lögð er sérstök áhersla á það, sbr. 72. gr. stjórnarskrár, sbr. og 1. gr. 1. samningsviðauka Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, að gæta ber fyllsta hófs við beitingu eignarnámsheimilda og tryggt verður að vera að efnisleg skilyrði um almannaðörf sem og öll formleg skilyrði séu uppfyllt. Ekki er talið fært að útfæra eignarnámsheimildir með nákvæmari hætti í lagatextanum sjálfum en að sjálfsögðu fara dómstólar með fullt vald til þess að endurskoða ákvörðun stjórnvaldsins þar að lútandi, bæði að formi og efni.

Um 24. gr.

Með 24. gr. frumvarpsins er lagt til að 31. gr. gildandi laga verði felld úr gildi. Í 1. mgr. 31. gr. eru nú fyrirmæli um gjalddöku sem skipað er á annan hátt samkvæmt frumvarpi þessu. Í 2. mgr. 31. gr. er sérstaklega áréttað að auk leyfis samkvæmt þessum lögum þurfi leyfi samkvæmt ákvæðum Þjóðlendlaga. Ekki þykja lengur vera nein efni til þess að áréttu slíkt sérstaklega enda sætir auðlindanýting samkvæmt lögum þessum fjölmörgum öðrum takmörkunum en leiðir af lögum um Þjóðlendum.

Um 25. gr.

Í samræmi við breytingar á forræði fasteignareiganda á rannsókn og nýtingu auðlindar í eignarlandi sínu er lagt til að bann við heimild til framsals eða þess að setja leyfi til tryggingar skuldbindingum verði einskorðað við leyfisveitingar í þjóðlendum og á ríkislandi.

Um 26. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 27. gr.

Í 27. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um viðbót við 5. gr. raforkulaga sem verður 2. mgr. 5. gr. og lýtur að því að umsækjandi virkjunarleyfis skuli hafa gilt nýtingarleyfi vegna viðkomandi auðlindar skv. lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Efni ákvæðis til bráðabirgða I er í samræmi við tillögu nefndarinnar. Í skýrslu hennar er ítarlega fjallað um forsendur þessarar tillögu en í kafla 9. 1 er hún nánar útfærð með þeim hætti að lagt er til að Alþingi móti langtímastefnu um rannsóknir, nýtingu og verndun þeirra auðlinda sem lög 57/1998 taka til, jarðefna, jarðhita, grunnvatns, hveraörvera og vatnsafls til raforkuframleiðslu. Slík áætlun yrði samþykkt, að undangengnum nauðsynlegum undirbúningi, sem lög eða þingsályktun um sérstaka nýtingar- og verndaráætlun sem gilda skal til langs tíma, t.d. til 25 ára í senn, en sætti reglulegri endurskoðun, t.d. ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Áætlun þessi fæli í sér langtímastefnumótun um nýtingu og verndun á tilteknum svæðum og/eða auðlindum sem á endanum tæki til landsins alls og ætti að geta orðið hluti af samræmdri áætlun um verndun og nýtingu náttúrugæða. Hún myndi því sýna á skýran og gagnsæjan hátt hvaða valkostir eru til staðar varðandi nýtingu auðlinda hérlendis næstu áratugi.

Viðamikil langtímaáætlun af þessum toga felur óneitanlega í sér umfangsmiklar takmarkanir sem kalla á það að sérstaklega verði hugað að vernd eignar- og atvinnuréttinda, sbr. 72. gr. stjórnarskrár. Í sjálfu sér hefur þetta engin áhrif á stöðu þess lands sem telst þjóðlendur eða er í ríkiseign. Álitaefnið varðar hins vegar þá stöðu sem uppi kann að vera komi til þess að landsvæði eða náttúruauðlindir sem skipað er í verndarhluta fyrirhugaðrar áætlunar eru í einkaeign og þar sé unnt að sýna fram á nýtingarmöguleika, sem ekki geta þá komið til framkvæmda.

Eins og fram hefur komið er vernd 72. gr. stjórnarskrár ekki altæk í þeim skilningi að í réttarframkvæmd hefur verið viðurkennt að löggjafanum sé heimilt að setja eignarráðum almennar takmarkanir án þess að bótaskylda stofnist enda lúti slíkar takmarkanir að því að verja almannahagsmuni, samfélagslega hagsmuni í víðtækri merkingu. Sú heimild felur þó ekki í sér heimild til þess að aftengja með öllu þær heimildir sem að stjórnalögum og almennt séð felast í eignarréttinum. Hér verður því um vandratað einstigi að feta.

Grundvallaratriði er að fyrirmæli af þessum toga séu sem almennust og uppfylli jafnræðissjónarmið í hvívetna. Þá hvílir sönnunarbyrði um meint tjón sem endranær á þeim fasteignareiganda sem slíku heldur fram. Þá skiptir jafnframt máli varanleiki þess að skipa ákveðnum svæðum og/eða auðlindum í verndarhluta langtímaáætlunar. Hér að framan hefur það verið nefnt til sögunnar að slík áætlun yrði t.d. sett til 25 ára í senn en sætti reglulegri endurskoðun. Slíkt tilhögun fæli ekki í sér sömu varanlegu takmörkunina og leiðir til að mynda af friðlýsingu á grundvelli 7. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999, sbr. eignarnámsákvæði 64. gr. laganna. Allt að einu verður fyrirsjáanlega um fjölmörg takmarkatilvik að ræða og mögulega veigameiri bótaskylda íslenska ríkisins en áður hefur þekkt af sambærilegum ráðstöfunum. Að öllu þessu þarf að huga við mótun framtíðarreglna um auðlindanýtingu sem og í hinni pólitísku umræðu sem óhjákvæmilega mun eiga sér stað.

Nefndin leggur til að við gerð slíkrar áætlunar skuli sérstaklega litið til niðurstaðna rannsókna og mats á þeim hugsanlegu virkjunarkostum sem settar eru fram í skýrslu um niðurstöður 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, sem og niðurstaðna rannsókna og mats 2. áfanga rammaáætlunarinnar, sem áætlað er að liggi fyrir árið 2009. Við gerð slíkrar áætlunar yrði jafnframt að líta til annarra rannsókna og áætlana eftir því sem við á og er þá sérstaklega horft til gildandi náttúruverndaráætlunar á hverjum tíma og grunnrannsókna Náttúrufræðistofnunar sem áætlað er að ljúki á næstu árum.

Í nýtingarhluta áætlunarinnar verði skilgreind og talin upp þau svæði og/eða auðlindir sem teljast nýtileg til orkuframleiðslu án umtalsverðra umhverfisáhrifa, t.d. þau svæði sem eru í

tilteknum umhverfisflokkum í rammaáætluninni. Hægt verði að fara í leyfisveitingaferli á þessum svæðum án frekari umfjöllunar, en það er hins vegar ekki trygging fyrir því að önnur leyfi fáiast, því eftir sem áður verður að fá öll önnur tilskilin og lögbundin leyfi eftir því sem við á, þar með talin rannsóknar- og nýtingarleyfi samkvæmt auðlindalögum og virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum.

Í verndarhluta áætlunarinnar verði skilgreind og talin upp þau svæði og/eða auðlindir sem á að vernda vegna þess að talið sé að raforkuvinnsla á þeim hafi í för með sér of mikil umhverfisáhrif. Í verndarhlutanum gætu t.d. verið svæði sem eru í tilteknum umhverfisflokkum í rammaáætluninni.

Lagt er til að nýtingar- og verndaráætlunin verði samþykkt í fyrsta sinn sem lög eða þingsályktun frá Alþingi árið 2010. Ekki er nauðsynlegt að á þeim tímapunkti liggi fyrir endanleg niðurstaða til allra landshluta og allra auðlindakosta. Ljóst er að nauðsynlegum rannsóknum verður ekki lokið í öllum tilvikum og gefa þarf áframhaldandi tíma til þeirra. Viðkomandi landsvæði/náttúruauðlindir eru þá „ósnertanlegar“ þangað til því er lokið, þ.e. ekki verður hægt að samþykkja að svæði og/eða auðlindir sem ekki hafa verið tekin fyrir í áætluninni eða svæði/auðlindir sem afla þarf betri gagna um fari inn í nýtingarhlutann og í leyfisveitingaferli fyrr en að loknu sambærilegu mati, rannsóknum og gagnaöflun. Tilætlunin er þó sú að þetta standi því ekki í vegi að beiðnir komi fram um það að ákveðin svæði og/eða auðlindakostir verði settir í forgang og að brugðist verði við slíkum beiðnum séu þær settar fram á málefnalegum forsendum.

Nefndin áréttar að hún telur ekki mögulegt að svo stöddu að móta í neinum smáatriðum frekari útfærslu þessara áforma enda er umboð hennar takmarkað og rannsóknir og úrvinnsla í mörgum tilvikum of skammt á veg komin. Því er nauðsynlegt að grunnur nýtingar- og verndaráætlunarinnar verði unnin í samráði við alla helstu hagsmunaaðila og settur verði upp starfshópur sem verði a.m.k. skipaður fulltrúum frá forsætisráðuneyti, iðnarráðuneyti, umhverfisráðuneyti, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun, Orkustofnun, Íslenskum orkurannsóknum, náttúruverndarsamtökum, Samorku og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Lagt er til að iðnaðarráðherra skipi í starfshópinn á grundvelli tilnefninga frá fyrrnefndum aðilum og að fulltrúi forsætisráðuneytis verði formaður starfshópsins.

Einnig er lagt til að sá starfshópur leggi fram tillögur um það hvernig haldið verði á þessum málum til framtíðar, þ.e. eftir að starfshópurinn hefur lokið sínu starfi. Ein möguleg lausn væri t.d. að skipa til frambúðar sérstaka verkefnisstjórn sem starfaði á svipaðan hátt og verkefnisstjórn 1. áfanga rammaáætlunar, þó fámennari, en með sömu sjónarmið að leiðarljósi. Hlutverk verkefnisstjórnarinnar væri að tryggja að nauðsynlegar grunnrannsóknir fari fram og taka á grundvelli þeirra mótaða afstöðu til nýrra kosta sem ekki hafa verið teknir fyrir í áætluninni. Verkefnisstjórnin myndi síðan gera tillögu um það til forsætisráðuneytis hvort viðkomandi kostir fari í verndarhlutann eða nýtingarhlutann og ráðherra í framhaldi af því gera tillögu til Alþingis. Eins mundi verkefnisstjórnin fjalla um óskir um breytingar á nýtingar- og verndaráætluninni og leggja tillögur sínar þar að lútandi fyrir. Alþingi ætti því að geta bætt við, endurskoðað og breytt nýtingar- og verndaráætluninni ef þurfa þykir, m.a. til að taka tillit til breytinga á stefnu stjórnvalda, breyttra viðhorfa til umhverfismála og auðlindanýtingar, nýrra rannsókna, sem og nýrrar tækni og aðferða við nýtingu auðlinda á viðkomandi svæði. Það gæti eftir atvikum gerst a.m.k. einu sinni á fjögurra ára fresti, oftast ef þurfa þykir. Þannig yrði tekinn afstaða til nýrra kosta eða tillagna um breytingar og fjallað um tillögur þess efnis hvort viðkomandi kostur falli nýtingar- eða verndarmeginn.

Til að tillögur þessar geti orðið raunhæfar er jafnframt nauðsynlegt að stjórnvöld leggi aukið fé til nauðsynlegra grunnrannsókna og gerðar yfirstandandi rammaáætlunar þannig að hægt verði að ljúka þeim rannsóknum og mati árið 2009. Nefndin leggur því til að auknu fjármagn verði veitt til slíkra rannsókna. Einnig er nauðsynlegt að starfshópurinn hafi nægilegt fjármagn til umráða til að hann geti sinnt sínu verkefni innan áformaðra tímamarka.

Þær tillögur sem hér hefur verið gerð grein fyrir fela í sér meginlínur varðandi stefnumótun um auðlindanýtingu og verndun. Nefndin taldi ekki mögulegt að útfæra þær hugmyndir frekar til að takmarka ekki um of störf þess starfshóps sem lagt er til að skipaður verði til að útfæra nánar nýtingar- og verndaráætlun fyrir auðlindir í jörðu og vatnsafl. Þar að auki er ekki gert ráð fyrir að niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma verði tilbúnar fyrr en árið 2009 og því skortir í dag rannsóknir til að hægt sé að útfæra nýtingar- og verndaráætlunina á fullnægjandi hátt. Nefndin telur hins vegar að ef samkomulag næst um þessa lausn gæti skapast farvegur þjóðarsáttar um þetta viðkvæma deilumál undanfarinna áratuga.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Efni ákvæðis til bráðabirgða II tekur í 1. – 3. mgr. til þess tímabils sem varir frá gildistöku laga þessara þar til framtíðarskipan í samræmi við ákvæði til bráðabirgða I hefur verið komið á með lögformlegum hætti.

Sú tilhögun sem lögð er til í 1. – 3. mgr. er í samræmi við tillögu meirihluta nefndarinnar. Í skýrslu nefndarinnar er ítarlega fjallað um forsendur þessarar tillögu en í kafla 9. 2 er hún nánar útfærð með þeim hætti að lagt er til að heimilt verði að veita ný rannsóknar- og nýtingarleyfi fyrir kostum í umhverfisflokki a, í fyrsta áfanga rammaáætlunar og þeim kostum í umhverfisflokki b sem ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við á þeim forsendum að umhverfisverðmæti þeirra sé talið mikilvægt. Ávallt verði þó að vera tryggt að fullnægjandi grunnrannsóknir hafi farið fram á hverjum kosti. Valið er almennt viðmið sem ekki er hægt að segja að bitni sérstaklega á einum aðila umfram aðra. Með þessari tillögu er mögulegri orkunýtingu á næstu árum sniðinn afar þröngur stakkur. Það er því óhjákvæmilegt að unnt verði að bregðast við ófyrirséðum atvikum. Því er lagt til að, með samþykki Alþingis, verði hægt að gefa út frekari leyfi til rannsókna og nýtingar á svæðum sem ekki tilheyra fyrirvaralausum kostum í umhverfisflokkum a og b í fyrsta áfanga rammaáætlunar en þó ekki fyrr en að loknu sambærilegum rannsóknum og mati sem niðurstöður rammaáætlunar byggja á.

Í 4. mgr. er áréttað að takmarkanir þær sem leiðir af 1.-3. mgr. frumvarpsgreinarinnar taki ekki til nýtingar grunnvatns, jarðefna og jarðhita til annarra nota en raforkuvinnslu. Um frekari forsendur þessa vísast til umfjöllunar í kafla 9.4 í skýrslu nefndarinnar um að ekki sé þörf sérstakra aðgerða eða takmarkanna vegna þessarar nýtingar á tímabilinu fram til ársins 2010 þegar áformað er að framtíðarskipan mála hafi verið komið á.

Í 5. mgr. er um lagaskil lagt til að skilyrði fyrir veitingu leyfa til rannsókna og/eða nýtingar sem sótt hafi verið um fyrir gildistöku laga þessara en ekki verið afgreidd á því tímamarki skuli farið í samræmi við lög nr. 57/1998 með þeim breytingum sem leiðir af lögum þessum.



Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Arnarhvoli - 150 Reykjavík - Sími 545 8500 - Fax 562 1289 - www.idnarraduneyti.is