

**Nefndasvið Alþingis
Iðnaðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík**

26. febrúar 2003
Skjalanúmer: 110-0
Tilvísun: U20030200064/kg

**Frumvörp til raforkulaga, 462. mál, og breytingar á ýmsum lögum á orkusviði,
463. mál**

Vísað er til erinda iðnaðarnefndar, dags. 5. febrúar sl., þar sem óskað var umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvörp til raforkulaga, 462. mál, og breytingar á ýmsum lögum á orkusviði, 463. mál.

Hinn 1. janúar 2003 tók Umhverfisstofnun við verkefnum og hlutverki Náttúruverndar ríkisins, Hollustuverndar ríkisins, embættis veiðistjóra, dýraverndarráðs og hreindýraráðs. Stofnunin hefur mjög víðtækt starfsvið á sviði umhverfismála. Má þar nefna eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri og með umferð og umgengni á svæðum í óbyggðum (6. gr. laga nr. 44/1999), yfirumsjón með útgáfu starfsleyfa fyrir mengandi starfsemi og eftirlit með viðkomandi fyrirtækjum (18. gr. laga nr. 7/1998).

Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við framlagðar breytingar á ýmsum lögum á orkusviði, 463. máli. Stofnunin gerir hins vegar nokkrar athugasemdir við frumvarp til raforkumála, 462. mál.

Umhverfisstofnun bendir á að við reglugerðasetningu, leyfisveitingar og eftirlit varðandi þætti sem m.a. taka til umhverfisverndar og landnýtingar er í frumvarpinu hvergi gert ráð fyrir aðkomu stjórnvalda umhverfismála. Stofnunin vekur athygli á því að frumvarpið gerir ráð fyrir því að iðnaðarráðherra og Orkustofnun fari með þessi verkefni, hlutverk sem samkvæmt núgildandi lögum eru falin umhverfísráðherra og undirstofnunum umhverfísráðuneytisins. Umhverfisstofnun telur að sú málsmeðferð sem hér er lögð fram sé ekki í samræmi við stjórnskipan sem mörkuð er í lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og auglýsingu nr. 96/1969, með síðari breytingum, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.

Að meginstofni telur Umhverfisstofnun rétt að breytingar verði gerðar á 2., 24., 34. og 44. gr. frumvarpsins. Stofnunin leggur því fram breytingatillögur við þessar greinar. Tillögur Umhverfisstofnunar eru skáletraðar og athugasemdir og skýringar hafðar inni í hornklofum.

Með þeim breytingum sem Umhverfisstofnun leggur til telur stofnunin að verksvið einstakra stofnana og ráðuneyta verði skýrari og tryggt hvað þetta varðar að lög stangist ekki á. Í meðfylgjandi greinargerð eru minni athugasemdir, rökstuðningur og umfjöllun m.a. um þær greinar sem gerðar eru breytingartillögur við. Athugasemdir stofnunarinnar lúta eingöngu að þeim þáttum sem falla undir verksvið Umhverfisstofnunar.

Breytingartillögur við einstakar greinar.

2. gr.

Lög þessi taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa. *Um starfsemi sem fellur undir frumvarpið gilda einnig önnur lög, svo sem náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög, lög um mat á umhverfisáhrifum, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir o.fl.*

5. gr. [Ný mgr. aftast í greininni]

Virkjanaleyfi kemur ekki í stað starfsleyfis sem gefið er út á grundvelli laga nr 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

21. gr.

[Umhverfisstofnun leggur til að orðið „óparfa“ í 2. mgr. verði tekið út. Stofnunin bendir á að það er meginregla í íslenskum umhverfisrétti að mengun grunnvatns og jarðvegs er óheimil og stofnunin telur að jafn óljós viðmiðun og lögð er til í frumvarpinu þjóni ekki settum tilgangi.]

24. gr.

Orkustofnun skal hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum þessum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. og öðrum heimildum. *Eftirlit á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og nr. 44/1999, um náttúruvernd er í höndum Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndar eftir því sem við á. Orkustofnun skal hafa samráð við Umhverfisstofnun varðandi þá þætti sem snúa að umhverfismálum.*

34. gr.

Leyfi samkvæmt lögum þessum skal veitt á grundvelli umsóknar sem skal metin á hlutlægan og gagnsæjan hátt.

Áður en ráðherra veitir virkjunarleyfi, leyfi til að byggja flutningsvirki eða sérleyfi til dreifingar raforku skal hann leita umsagnar Orkustofnunar, Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar. Umsagnir skulu berast innan tveggja mánaða frá því að beiðni þar að lútandi var send. *Í leyfum skal taka tillit til úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum eins og við á.*

44. gr.

Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara í reglugerð.
Ráðherra skal hafa samráð við umhverfisráðherra um atriði er líta að umhverfisvernd og landnýtingu, sbr. einkum 5., 9., 15., 16., og 21. gr.

Umhverfisstofnun biðst afsökunar á þeirri töf sem hefur orðið á afgreiðslu þessarar umsagnar. Stofnunin er að sjálfsögðu reiðubúin að senda fulltrúa sína á fund iðnaðarnefndar, ef þess er óskað.

Virðingarfyllt,

Sigurbjörg Gísladóttir,
staðgengill forstjóra

Helgi Jensson
forstöðumaður

Fylgiskjal

Athugasemdir um frumvarp til raforkulaga, 462. mál

Almennar athugasemdir

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að þrátt fyrir að í frumvarpinu séu fjölmörg ákvæði er lúta að umhverfismálum, er hvergi minnst á aðkomu umhverfisyfirvalda að þessum málaflökki. Skilja má af texta frumvarpsins að Orkustofnun sé ætlað hlutverk leyfisveitanda og eftirlitsaðila varðandi ýmsa þætti umhverfismála. Umhverfisstofnun telur að hvað þetta varðar taki frumvarpið ekki tillit til laga á sviði umhverfismála t.d. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, og bygginga- og skipulagslög nr. 73/1998.

Umhverfisstofnun bendir í þessu sambandi á að í lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og auðlindir í jörðu, sem frumvarpið er að mörgu leyti miðað við er gætt að eðlilegri verkaskiptingu og aðkomu stofnana sem hafa lögum samkvæmt hlutverk á þessu sviði, sbr. t.d. 1., 5., 6., 21. og 34. gr. þessara laga.

Athugasemdir við einstakar greinar

1. gr. Í 4. tl. kemur fram það markmið frumvarpsins að „taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti“. Umhverfisstofnun bendir á að hvergi í lögnum er fjallað um aðkomu umhverfisyfirvalda, t.d. umhverfisráðuneytis eða stofnana þess.
2. gr. Víða í frumvarpinu er vísað til samanburðar við lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Umhverfisstofnun bendir á að í 3. mgr. 1. gr. þeirra laga stendur: „Um rannsóknir og nýtingu samkvæmt þessum lögum gilda einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða.“ Umhverfisstofnun leggur til að sambærilegt ákvæði verði sett í 2. gr. frumvarpsins, sbr. breytingatillögu hér fyrir framan.
4. gr. Umhverfisstofnun bendir á að í greininni er ekki tilvísun til laga um mat á umhverfisáhrifum. Stofnunin bendir m.a. á að við veitingu starfsleyfis skv. lögum nr. 7/1998, byggingaleyfis og framkvæmdaleyfis skv. skipulags- og byggingalögum nr. 73/1997 ber að taka tillit til niðurstöðu úr mati á umhverfisáhrifum. Umhverfisstofnun telur óeðlilegt að í leyfi þar sem m.a. kveða á um umhverfisverndarráðstafanir (sbr. 6. tl. 6. gr.) sé engin tenging við úrskurð Skipulagsstofnunar.
5. gr. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að umhverfisyfirvöld komi að setningu reglugerðar sem tekur á skilyrðum varðandi umhverfisvernd og landnýtingu sem hvort tveggja er á þeirra verksviði, sbr. almennar athugasemdir framar í þessari umsögn. Stofnunin bendir á að skv. 3. mgr. greinargerðar með 5. gr. (bls.59) segir m.a. að það kunnir að þurfa að útfæra ýmis skilyrði í leyfi sem leiða af mati á umhverfisáhrifum. Einnig þykir Umhverfisstofnun rétt að áréttað sé tvískipt hlutverk virkjanaleyfis annars vegar og starfsleyfis hins vegar. Vegna þessa eru lagðar til viðbætur við 5. og 44. gr. frumvarpsins.

15. gr. Umhverfisstofnun telur eðlilegt að stofnunin komi að ákvörðunum um brottám strengja, lína og annarra mannvirkja. Má m.a. benda á að skv. frumvarpi til verndar hafs og stranda mun Umhverfisstofnun veita leyfi fyrir lagningu sæstrengja. Einnig vísar stofnunin til þess að línur geta í ákveðnum tilvikum talist til menningarminja, tilheyra ákveðnu menningarlandslagi sem hagur geti verið að varðveita. Vísar stofnunin hér t.d. til ákvörðunar um varðveislu símalínu í Hornstrandafriðlandi.
21. gr. Umhverfisstofnun vekur athygli á því að í VI. kafla frumvarpsins er ekki fjallað um umferð eða framkvæmdir á friðlýstum svæðum, myndunum og landsvæðum sem lúta sérstakri vernd, t.d. skv. náttúruverndarlögum eða þjóðminjalögum. Stofnunin telur þetta sérstaklega varhugavert þar sem aðkoma umhverfisyfirvalda er ekki tryggð í ferlinu. Með þeim breytingum sem stofnunin leggur til við 34. og 44. gr. er hins vegar úr því bætt. Einnig bendir Umhverfisstofnun á að ekkert ákvæði í frumvarpinu samsvarar 17. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.
- Umhverfisstofnun telur að það sé ekki stjórnskipað hlutverk Orkustofnunar eða iðnaðarráðuneytisins að meta hvort um sé að ræða „óþarfa mengun og spjöll á lífríki” og sé ekki í samræmi við ákvæði í reglugerð nr. 96/1969, með síðari breytingum, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Umhverfisstofnun vill og benda á, í tengslum við umræðu og tilvísun í greinagerð til 26. gr. laga nr. 57/1998, að þar er ákveðnari tilvísun um að gæta skuli þess að „valda ekki mengun eða spjöllum á lífríki”. Í lögunum er auk þess tilvísun til umhverfisyfirvalda sem tryggja aðkomu þá sem skortir í þetta frumvarp.
23. gr. Umhverfisstofnun saknar tilvísunar til varúðar vegna friðlýstra svæða og náttúruverndarsjónarmiða almennt séð. Stofnunin ítrekar nauðsyn þess að leitað verði umsagnar Umhverfisstofnunar í því skyni að tryggja þetta sjónarmið.
24. gr. Umhverfisstofnun telur það ekki í samræmi við núverandi fyrirkomulag að Orkustofnun hafi yfirumsjón og framkvæmi eftirlit með umhverfisþáttum sem nú eru á verksviði annarra stofnana skv. lögum nr. 44/1999, 7/1998, 32/1986 og 73/1998. Umhverfisstofnun telur að samræma verði umfang eftirlits Orkustofnunar við þá aðila sem hafa eftirlit með umhverfismálum. Sjá breytingartillögu við 24. gr.
32. gr. Vakin er athygli á því að Orkustofnun getur bæði haft leyfisvald og eftirlitshlutverk skv. frumvarpinu. Ekki er ljóst af þessu frumvarpi eða frumvarpi um Orkustofnun sem einnig er til afgreiðslu hjá Alþingi, hvernig áætlað er að aðskilja leyfis- og eftirlitshluta stofnunarinnar sbr. lög nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Þar sem fjallað er um umhverfismál við leyfisveitingar skv. frumvarpi þessu telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að leitað verði umsagnar stofnunarinnar og vísar þar m.a. til 3. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 57/1998. Umhverfisstofnun vísar og til þess að í greinagerð með 40. gr. frumvarpsins er bent á mikilvægi þess að samræmis sé gætt við útgáfu leyfa til rannsókna og vinnslu. Umhverfisstofnun tekur undir þetta og ítrekar fyrri ábendingar um að tryggð verði aðkoma umhverfisyfirvalda. Sjá líka umfjöllun um 4., 9. og 13. gr. frumvarpsins
34. gr. Umhverfisstofnun ítrekar þá skoðun stofnunarinnar að leita skuli umsagnar stofnunarinnar áður en leyfi eru veitt þar sem fjallað er um umhverfisverndarráðstafanir. Stofnunin telur einnig að sveitarstjórn (og viðeigandi nefndir) beri að hafa tækifæri á að koma að ferlinu á formlegan hátt. Sveitarstjórnir eru ábyrg fyrir gerð skipulagsáætlana, að framkvæmdir séu í

samræmi við skipulag og þær veita framkvæmdaleyfi. Sjá breytingartillögu við 34. gr.

38. gr. Umhverfisstofnun bendir á að óheimilt er að hefja framkvæmdir á landsvæði sem er á náttúruminjaskrá nema að fenginni umsögn stofnunarinnar og að ríkissjóður hefur forkaupsrétt á landi sem er á náttúruminjaskrá sbr. 38. og 69. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd.
44. gr. Hér fyrir framan hefur verið rakið hversu víðtæk áhrif frumvarp þetta hefur á verksvið umhverfisráðuneytisins og stofnana þess. Það er því nauðsynlegt að mati Umhverfisstofnunar að umhverfisráðuneytið verði haft með í ráðum við undirbúning reglugerða þar sem kveðið er nánar um framkvæmd laga þessara. Sjá breytingartillögu við 44. gr.

*Kristján Geirsson, fagstjóri
stjórnsýslusvið
Umhverfisstofnun*