

Alþingi - Iðnaðarnefnd  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 9. desember 2008  
Tilvísun: UST20081200019/sá

### **Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna kolvetnisstarfsemi.**

Með tölvubréfi, dags. 3. desember 2008, var Umhverfisstofnun sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna kolvetnisstarfsemi.

Umhverfisstofnun bendir á að í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004 er hugtakið mengunarlögsaga notað í stað hugtaksins efnahagslögsaga og leggur því til breytingu í samræmi við það í 24. gr. frumvarpsins.

Stofnunin telur fara betur á því að ákvæði 19. gr. frumvarpsins um starfsleyfi vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis verði 6. gr.a. í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í stað 6. gr. b.

Stofnunin telur að ekki sé þörf á 20. gr. frumvarpsins þar sem ákvæði 21. gr. laganna um gjaldskrá nái yfir gjalddöku vegna leyfisveitinga og eftirlits vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis verði 19. gr. frumvarpsins að lögum.

Stofnunin telur nauðsynlegt að bæta við tölulið við fylgiskjal 1 með lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir 25. tölulið svohljóðandi: „Leit, rannsóknir og vinnsla kolefnis“. Lagt er til að núverandi 25. tl. verði 26. tl.

Umhverfisstofnun telur þá breytingu sem er að finna í 23. gr. frumvarpsins á hugtakinu „losun“ ekki fullnægjandi. Með orðalagi frumvarpsins verður hinn nýi málsliður í mótsögn við b-lið töluliðsins. Stofnunin leggur því til eftirfarandi breytingartillögu við greinina:

„b-liður 7. tölul. 3. gr. laganna fellur brott.“

Með því að undanskilja b-lið nær hugtakið losun yfir þá starfsemi sem hér um ræðir. Orðalag staflíðsins lýtur að afmörkunum svokallaðs MARPOL samnings sem fjallar sértækt um mengun frá skipum og er að mati stofnunarinnar nægilegt að hafa þá afmörkun í viðeigandi reglugerðum svo sem, nr. 715/1995, um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Umhverfisstofnun vísar og til meðfylgjandi greinargerðar um skilgreiningar á hugtakinu losun.

Virðingarfyllst

Sigrún Agústsdóttir

Kristján Geirsson

Meðfylgjandi: Greinargerð um skilgreiningu á losun

***Greinargerð um skilgreiningu á losun í lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, vegna frumvarps um breytingu á ýmsum lögum vegna kolvetnisstarfsemi, mál nr. 152.***

Við greiningu á kröfum um mengunarvarnir vegna starfsemi á hafinu kemur í ljós að skilgreiningin á „losun“ í lögum nr. 33/2004 nær tæplega yfir þá starfsemi sem nú er fyrirhuguð á Drekasvæðinu innan íslenskrar efnahagslögsögu. Í 7. tl. 3. gr. laganna segir: „Losun: Þegar vísvitandi eða af stórfelldu gáleysi er hleypt í sjóinn fljótandi eða föstum efnum sem tengjast eðlilegri starfsemi. **Eftirfarandi telst ekki losun:**

- a. að koma fyrir efnum eða hlutum í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim,
- b. þegar úrgangsefni eða önnur efni, sem beinlínis stafa frá rannsóknum eða nýtingu jarðefna í eða á hafsbotni, berast í hafið,**
- c. að kasta í hafið ónnum fiski og fiskúrgangi og öðrum sjávarlífverum vegna veiða og vinnslu.“

Samkvæmt framangreindu er undanþegið frá núverandi skilgreiningu á losun þegar efni berast í hafið frá nýtingu jarðefna (í þessu tilfelli olía og gas) úr hafsbotninum. Þetta ákvæði laganna er unnið upp úr hinum ýmsu alþjóðlegu samningum sem löggin miða við, sérstaklega MARPOL, OSPAR, Lundúnarsamningnum um takmörkun á varpi mengunarefna í hafið og að teknu tilliti til Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Nánari útskýring á tilurð skilgreiningarinnar er í fylgiskjali með þessari greinargerð.

Ljóst er að þessi nálgun laganna dugir ekki vegna fyrirhugaðrar leitar, rannsókna og hugsanlegrar vinnslu kolvetna innan íslenskrar lögsögu. Í frumvarpinu sem hér er til umræðu er lögð fram lausn sem að mati Umhverfisstofnunar er ekki fullnægjandi. Þar er annars vegar losun undanskilin (í b-lið 7. tl.) en síðan á að bæta aftur inn að hún falli undir lögina (skv. 23. gr. frumvarpins). Að mati stofnunarinnar yrði orðalag skilgreiningarinnar þá í mótsögn við sjálfa sig. Umhverfisstofnun leggur því til að b-liður 7. tl. 3. gr. laga nr. 33/2004 verður felldur út úr lögunum. Þar sem alþjóðlegir samningar um losun mengunarefna frá skipum kveða á um takmörkunina er nægjanlegt að hafa þá afmörkun í tilgreindum reglugerðum sem fjalla sértækt um mengun frá skipum (s.s. rg. 715/1995), sbr. nánari útlistun í fylgiskjali.

## Fylgiskjal

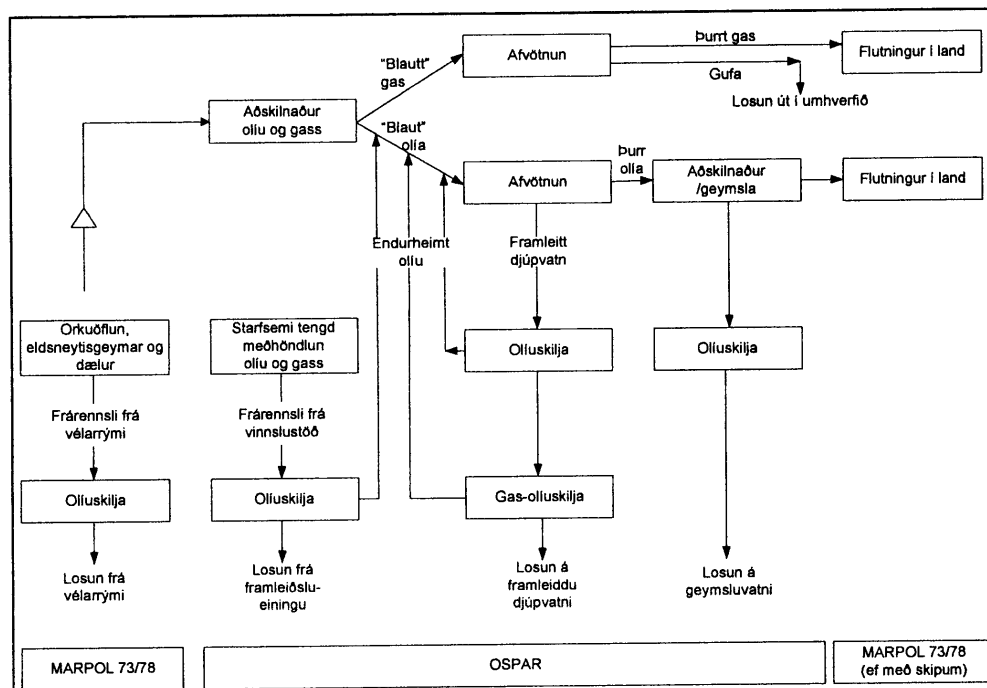
### Skilgreiningar á „losun“ í nokkrum alþjóðlegum samningum

#### MARPOL

MARPOL-samningurinn um varnir gegn mengun frá skipum fjallar, eins og nafnið lýsir, um mengun frá siglingum og starfsemi skipa. Samningurinn tekur almennt ekki til annarrar starfsemi, að undanskildu þó sjálfum rekstri bor- og vinnslupalla sem nýttir eru til rannsóknar og vinnslu kolvetna. OSPAR samningurinn (sjá síðar) fjallar hins vegar sértækt um þá starfsemi. Á 1. mynd er myndræn afmörkun á gildissviði þessara samninga vegna olíuvinnslu á hafi úti.

Reglugerð nr. 715/1995, um varnir gegn mengun frá skipum, er að mestu leyti samhljóða I. viðauka MARPOL samningsins. Þar segir í 7. tl. a í 1. gr.:

- a) losun: sérhver losun frá skipi á skaðlegum efnum eða afrennsli, sem inniheldur slík efni, hvernig svo sem hún vill til, þar með talinn hvers konar leki, losun, dæling, útrennsli eða tæming.
- b) losun felur ekki í sér:
  - i) varp úrgangsefna eins og það er skilgreint í alþjóðasamningnum um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar úrgangsefna og annarra efna í það sem gerður var í Lundúnum 29. desember 1972; eða
  - ii) losun skaðlegra efna sem stafar beinlínis af rannsókn, nýtingu og skyldri vinnslu á hafi úti á jarðefnaauðlindum hafsbotnsins; eða
  - iii) losun skaðlegra efna vegna lögmætra vísindalegra rannsókna á því hvernig draga megja úr eða ráða við mengun.



1. mynd. Gildissvið MARPOL samningsins og OSPAR samningsins vegna vinnslu olíu frá bor- eða vinnslupöllum.

### **Lundúnarsamningurinn um varp mengunarefna í hafið**

Lundúnarsamningurinn setur takmarkanir á brennslu úrgangs á hafi úti og varpi úrgangs í hafið. Samkvæmt grein 3.1 í samningnum merkir „losun“:

- i) að úrgangsefnum eða öðrum efnum sé vísvitandi varpað í hafið úr skipum, flugvélum, pöllum eða öðrum mannvirkjum á hafi úti,
- ii) að skipum, flugvélum, pöllum eða öðrum mannvirkjum á hafi úti sé með ráðnum huga fleygt í hafið.

„Losun“ tekur hins vegar ekki yfir það,

- i) að kastað sé í hafið úrgangsefnum eða öðrum efnum sem eru samfara eða stafa frá venjulegri starfrækslu skipa, flugvéla, palla eða annarra mannvirkja á hafi úti og viðkomandi útbúnaður þeirra, nema um sé að ræða í fyrsta lagi þau úrgangsefni eða önnur efni sem flutt eru í skip, flugvélar, palla eða önnur mannvirki á hafi úti til að láta eyða þeim þar eða í öðru lagi þau úrgangsefni eða önnur efni sem verða til við slíka eyðingarmeðferð í hinum þar til ætluðu skipum, flugvélum, pöllum eða mannvirkjum;
- ii) að efnum sé komið fyrir í öðrum tilgangi en að losna við þau, þó með því skilyrði að slík staðsetning sé ekki andstæð markmiðum samnings þessa.

Jafnframt segir að einstök samningsákvæði taki ekki til þess að hent sé í hafið úrgangsefnum eða öðrum efnum, er stafa beint eða óbeint frá könnun, nýtingu og nátengdri meðferð á jarðefnum á og í hafsbotni Lundúnarsamningurinn undanskilur því sérstaklega mengun frá rekstri skipa og vegna starfsemi og framleiðslu um borð í hafstöðvum enda taka aðrir samningar (MARPOL og OSPAR) á þeim þáttum.

### **OSPAR**

Í OSPAR samningnum sjálfum er losun er ekki skilgreind sem slík. Hins vegar eru eftirfarandi skilgreiningar og afmarkanir lýsandi:

1. gr. Skilgreiningar

- j) „Starfsemi á hafi“ merkir starfsemi sem fram fer á hafsvæðinu í þeim tilgangi að rannsaka, meta eða hagnýta kolvetni í fljótandi eða loftkenndu formi.
- n) „Skip og loftför“ merkja hvers konar fljótandi för og loftför, hluta þeirra og annan útbúnað. Þetta orðfæri nær yfir svifnökkva, fljótandi för, hvort sem þau eru knúin eigin vélarafla eða ekki, og aðra manngerða hluti á hafsvæðinu og fylgibúnað en tekur ekki til mannvirkja og leiðslna í hafi.

III. viðauki samningsins (Um að koma í veg fyrir og útrýma mengun frá uppsprettum á hafi) fjallar sértækt um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis á hafinu. Í 1. gr. viðaukans segir:

„Viðauki þessi skal ekki taka til losunar í hafsvæðið af ásetningi á:

- a) úrgangi eða öðru efni frá skipum eða loftförum eða
- b) skipum eða loftförum.“

og í 4. gr.

„Notkun á efnum í uppsprettum á hafi sem geta náð til og haft áhrif á hafsvæðið eða losun eða útrennsli slíkra efna frá uppsprettum á hafi skal alfarið háð leyfi eða reglum þar til bærra stjórnvalda samningsaðila. Í slíkum leyfum eða reglum skal einkum

framfylgt viðeigandi ákvörðunum, tilmælum og öllum öðrum samningum sem máli skipta og samþykktir eru samkvæmt samningnum.“

Hér er tilgreint að ákvæði III. viðauka taki ekki til mengunar frá skipum (sem heyrir undir MARPOL) eða á varpi á skipum og loftförum (sem heyra undir Lundúnarsamninginn og II. viðauka OSPAR). Viðaukinn tekur hins vegar til mengunar (losunar) vegna starfsemi og framleiðslu í hafstöðvum.

### **UNCLOS**

Rétt er að vísa stuttlega til skilgreiningar á losun í Hafréttarsáttmála SP (UNCLOS) í 5. tl. 1. gr.

a) merkir „losun“:

- i) að úrgangsefnum eða öðrum efnum sé af ásetningi varpað í hafið úr skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum á hafi úti;
- ii) að skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum á hafi úti sé af ásetningi sökkt í hafið;

b) nær „losun“ ekki yfir það:

- i) að varpað sé í hafið úrgangsefnum eða öðrum efnum sem eru samfara eða stafa frá venjulegri starfrækslu skipa, loftfara, palla eða annarra mannvirkja á hafi úti og búnaðar þeirra, þó ekki úrgangsefnum eða öðrum efnum sem flutt eru með eða í skip, loftför, palla eða önnur mannvirki á hafi úti, starfrækt til að varpa þessum efnum í hafið, ellegar stafa frá meðferð þessara úrgangsefna eða annarra efna í þessum skipum, loftförum, pöllum eða mannvirkjum;
- ii) að efnum sé komið fyrir í öðrum tilgangi en að losna eingöngu við þau enda sé þessi staðsetning ekki andstæð markmiðum samnings þessa.

### **Umræða**

Eins og sjá má af framansögðu afmarkar hver alþjóðasamningur nákvæmlega um hvaða starfsemi á hafinu hann nær yfir og hvað ekki. Skilgreiningar á losun eru því mismunandi og sérhannaðar til að falla að efnissviði samningsins en undanskilja sérstaklega alla losun sem fellur undir aðra samninga.

Efnisatriði flestra þessara samninga hafa verið tekin upp í lögum nr. 33/2004 þar sem þeir eru felldir saman í einn texta. Ástæðan fyrir núverandi orðalagi á skilgreiningu „losunar“ í lögum nr. 33/2004 er að með því var reynt á einfaldan máta að taka saman í eitt ákvæði skilgreiningu þeirra alþjóðlegu samninga sem hér hafa verið nefndir og fjalla um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þegar sú vinna fór upphaflega fram vegna laga nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar (sem lög nr. 33/2004 tóku yfir) var ekki gert ráð fyrir þeim möguleika að olíuleit innan íslenskrar lögsögu gæti átt sér stað og núverandi orðalag því talin besta nálgun.

Miðað við núverandi stöðu er orðið ljóst að það gengur ekki og verður að endurskapa skilgreiningu laganna til samræmis við það sem hér hefur verið rakið.

9. desember 2008  
Kristján Geirsson