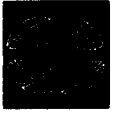


Alþingi  
Erindi nr. P 136 / 1433  
komudagur 24. 3. / 6 / 19



LANDVERND

Nefndasvið Alþingis  
Berist iðnaðarnefnd  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Reykjavík, 23. mars 2009

### Umsögn um frumvarp til laga um heimild til samninga um álver í Helguvík

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að veita iðnaðarráðherra heimild til þess að gera, fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, samning við Century Aluminum Company og Norðurál Helguvík ehf. um álver í Helguvík. Samkvæmt frumvarpinu felur verkefnið í sér að félagið byggi álver í Helguvík.

Landvernd telur ótímabært að veita iðnaðarráðherra heimild af þessu tagi þar sem forsendur fyrir byggingu álvers og tengdra framkvæmda liggja ekki fyrir. Umhverfisáhrif tengdra framkvæmda er óþekkt stærð enda hefur mat á umhverfisáhrifum þeirra ekki farið fram. Í álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum fyrir álverið er einungis fjallað um bein umhverfisáhrif álversins sjálfs en gerður er fyrirvari við umhverfisáhrif tengdra framkvæmda.

Ljóst má vera að framleiðsla á áli er með orkufrekustu, ef ekki orkufrekasta iðnaðarferli sem þekktist. Fyrir eru þrjú álver starfandi á Íslandi og hafa Íslendingar þegar varið drjúgum hluta af takmörkuðum orkuauðlindum sínum til áliðnaðar. Skemmst er að minnast að síðasta verkefni á þessu sviði, Kárahnjúkavirkjun og álver á Reyðarfirði var mjög umdeilt - og ekki eingöngu vegna umtalsverðra óafturkræfra umhverfisáhrifa. Fyrirhugað álver í Helguvík yrði lítið eitt stærra en álverið í Reyðarfirði ef af framkvæmdum yrði, og orkuþörfin er sem fyrr gífurleg. Til þess að anna orkuþörf er gert ráð fyrir að ekki færri en 12 virkjunarkostir þurfi að koma til. Mörg þessara svæða hafa hátt náttúruverndargildi og hafa enn ekki verið metin í 2. áfanga Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Þá þarf að huga að því, á tímum hækkandi orkuverðs, hversu skynsamlegt það er fyrir Íslendinga að binda enn hærra hlutfall orku sinnar í langtímaorkusölu-samningum þar sem orkuverð er tengt heimsmarkaðsverði á áli og hvaða áhættu það hefur í för með sér fyrir hagkerfið.

Ákvarðanaferli Íslendinga í tengslum við orkufrekan iðnað hefur ítrekað verið gagnrýnt af aðilum á borð við OECD, sbr. Economic Surveys of Iceland 2006: *“Future expansion of energy-intensive industries should be evaluated on the basis of a broad, transparent cost-benefit framework, taking into consideration factors such as the appropriate rent for the use of natural resources, the environmental impact, the allocation of risks and the implications for macroeconomic performance. A comprehensive framework for evaluating costs and benefits of the expansion of the energy intensive sector is missing. Having it in place before deciding about further expansion is essential.”*

Ólíkt öðrum löndum sem við viljum bera okkur saman við er umhverfiskostnaður ekki metinn hér á landi en rýrnun á náttúrugæðum felur í sér rýrnun á eignum, þ.e. lækkun á höfuðstól. Þetta er kostnaðarliður. Ekki eru heldur unnar kostnaðar-ábatagreiningar eins og vera ber. Vísað er í lærdóm sem draga má af ráðstefnu sem Landvernd stóð fyrir í janúar 2009 undir heitinu *“Orka og umhverfi: hvernig skal standa að orkunýtingarmálum á Íslandi?”*

Ýmsir erlendir aðilar hafa efast um ábata stóriðjuverkefna fyrir þjóðarþú Íslendinga sökum skorts á greiningarvinnu sem aftur gerir það að verkum að ekki er hægt að meta þau með fullnægjandi hætti. Þá hafa margir virtir íslenskir hagfræðingar gagnrýnt slík verkefni út frá hagrænum sjónarmiðum. Þá er Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að vinna að skýrslu um þennan þátt en sú skýrsla liggur ekki fyrir. Það er því full ástæða til að fara sér hægt og skoða þessi mál á hlutlægan og heildstæðan hátt áður en gengið er til samninga um enn nýtt álver. **Íslendingar þurfa að vanda vinnubrögðin varðandi stórframkvæmdir í þessum geira, sérstaklega eftir bankahrunið í haust.**

Athygli vekur að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir ríkisstyrk í formi skattaívilnana til handa álverinu og að það verði undanþegið ýmsum sköttum sem önnur fyrirtæki hér á landi greiða. Af þessu ber hæst að tryggja eigi í fjárfestingarsamningi til 20 ára að skattar álversins verði ekki hærri en 15% þótt almennt skattlutfall hækki. Líta verður svo á að þetta sé óvenju gjafmilt af hálfu íslenska ríkisins og að tryggja beri að álverið greiða skatta hér á landi á móta við önnur fyrirtæki. Þar sem um mikla fjárfestingu er að ræða af hálfu eigendanna er þó ekki óeðlilegt að álverinu verði tryggt að skattar verðir ekki hækkaðir úr hófi, og fari ekki yfir ákveðin mörk t.d. 28%. Gæta þarf þess að ESA veiti samþykki sitt fyrir þeim ríkisstyrk sem hér er fyrirhugaður og að hann samræmist EES samningnum.

Samkvæmt greinargerð munu framkvæmdirnar hafa í för með sér að vaxtastig verður hærra en ella ef af framkvæmdunum verður, og hærra vaxtastig mun hafa áhrif á aðra atvinnuvega-fjárfestingu en til stóriðju þegar á framkvæmdatímamann líður. Þetta eru sömu áhrif og framkvæmdirnar við Kárahnjúka hafa haft í för með sér á undanförunum árum og hlýtur að vera umhugsunarvert.

#### **Um fyrirvara Skipulagsstofnunar við umhverfisáhrif tengdra framkvæmda:**

Í lögum um mat á umhverfisáhrifum er stofnuninni ekki veitt heimild til þess að gera fyrirvara um umhverfisáhrif tengdra framkvæmda og er álitnið því ekki í samræmi við löggjöfina. Á þetta er bent í úrskurði Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála vegna kæru sem nefndinni barst en í niðurstöðukafla úrskurðarins segir m.a eftirfarandi um þá fyrirvara sem stofnunin gerði í álitni sínu:

**„Ekki verður talið að ábendingar Skipulagsstofnunar um að huga þurfi að orkuöflun og línulögnum, og að losunarheimildir þurfi að liggja fyrir, geti fallið undir heimildir stofnunarinnar til að setja skilyrði eða mæla fyrir um mótvægisáðgerðir á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000, enda lúta þessar ábendingar að framkvæmdaþáttum sem ekki er fjallað um í matskýrslu þeirri sem álitnið tekur til. ... “** – Úrskurðinn í heild sinni má nálgast hér: <http://www.usb.is/?c=verdic&id=320>.

Í ljósi þessa ágalla á álitni Skipulagsstofnunar standa tilvísanir lagafrumvarpsins í álitni höllum fæti en hið gallaða álit er ein af megin forsendum þeirra framkvæmda sem þegar hafa farið fram í Helguvík. Iðnaðarnefnd má ljóst vera af því sem hér er sagt að alvarlegir ágallar eru á framkvæmd laganna í máli þessu og að öryggisventlar kerfisins, þ.e. málskot til umhverfisráðherra og kæra til Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, hafa brugðist. Til þess að tryggja að markmið laganna um: „**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*, “ nái fram að ganga er æskilegt að löggjafarvaldið grípi nú í taumana og komi í veg fyrir frekari framvindu málsins þar til fyrir liggur álitserð af hálfu Skipulagsstofnunar sem rúmast innan ramma laga um mat á umhverfisáhrifum.

### Umhverfisáhrif álvers og tengdra framkvæmda

Bein umhverfisáhrif af völdum álvera eru fyrst og fremst fólgin í losun gróðurhúsalofttegunda og annarra mengunarefna, mengun frá úrgangi s.s. við flæðigryfjur og sjónræn áhrif. Þessi áhrif eru á margan hátt mjög fyrirsjáanleg. Vitað er að hægt er að reka 360.000 tonna álver í lygnum og lokuðum Reyðarfirði án þess að loftgæðum sé spillt umfram það sem lög heimila. Í því ljósi má segja að niðurstaða umhverfismats fyrir álver í opinni og vindasamri Helguvík sé í raun mjög fyrirsjáanleg. Það sama á ekki við um umhverfisáhrif tengdra framkvæmda sem Skipulagsstofnun gerir fyrirvara um án þess þó að hafa lagaheimild til þess að gera slíka fyrirvara. Þær tengdu framkvæmdir sem helst ber að líta til m.t.t. umhverfisáhrifa eru orkuöflun og orkuflutningar. Um hvorn þáttinn fyrir sig er fjallað hér að neðan.

### „Tengdar framkvæmdir“ – orkuöflun

Framkvæmdir við orkuöflun til handa álverinu eru líklegar til þess að valda umtalsverðu umhverfisraski sem ekki hefur verið lagt mat á með lögformlegu umhverfismati. Þessar framkvæmdir munu hafa mun meiri áhrif á náttúru Íslands en álverið sjálft og því brýnt að fram fari lögformleg mat á umhverfisáhrifum þessara framkvæmda áður en frekari samningar eru gerðir við Century og Norðurál.



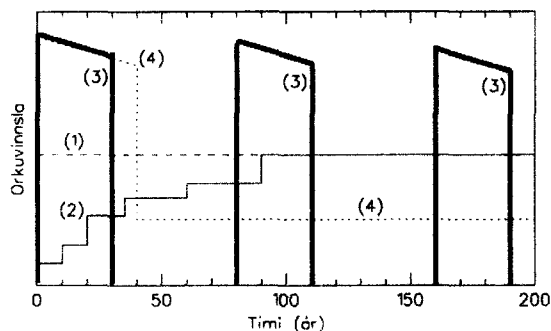
Mynd þessi er úr frummatsskýrslu Century sem sýnir virkjunarkosti fyrir álver í Helguvík en ætla má að álverið muni þurfa um eða yfir 5 TWst á ári, allt að 5,5 TWst. Samkvæmt þeirri grófu áætlun um vinnslugetu sem sett er fram hægra megin á myndinni telja skýrsluhöfundar að hægt sé að ná um 8,2 TWst á ári úr þeim 12 virkjunum sem horft er til. Margt bendir þó til þess að um ofmat sé að ræða hvað jarðhitann varðar, ellegar að um ósjálfbæra vinnslu yrði að ræða. Burt séð frá því þá þyrfti álver í Helguvík skv. þessu u.þ.b. 2/3 af allri þeirri orku sem menn gera sér vonir um að sé vinnanleg allt frá Þjórsá og vestur á Reykjanes. Nú þegar er of mikil orka á Íslandi seld

þessari einu atvinnugrein og með því að auka enn á sölu raforku til álvera er verið að auka enn á áhættu í rekstri orkufyrirtækja sem eru í almanna eigu og meðhöndla auðlindir sem að verulegu leyti eru í þjóðareigu.

Aðeins hefur verið lokið við umhverfismat fjögurra þeirra virkjanakosta sem horft er til en umhverfisáhrif hinna kostanna eru allsendis óljós. Með vísan í það að í sumum tilfellum er um dýrmæt útivistarsvæði að ræða, sem sum hver eru lítt röskuð og að mestu eða öllu leyti mannvirkjalaus, er ástæða til þess að ætla að umhverfisáhrifin kunni að verða umtalsverð.

Á Krýsuvíkursvæðinu eru uppi hugmyndir um fjóra virkjunarstaði, Seltún, Sandfell, Austurengjar og Trölladyngju. Umhverfismat fyrir þessar *tengdu framkvæmdir* liggur ekki fyrir. Fram kom í frummatsskýrslu að gert væri ráð fyrir því að á hverjum stað yrði reist virkjun með 100 MW uppsettu afli. Ókannað er hvort unnt verður með núverandi tækni að virkja sem nemur 400 MW með sjálfbærum hætti. Talið er að svæðin sem um ræðir geti gefið 15.100 MW<sub>e</sub>ár, sjá Sveinbjörn Björnsson Orkugeta jarðhita, Orkuþing 2006. En samkvæmt því myndi áformuð vinnsla þurmmjólka svæðin á 35 – 40 árum.

Á Orkuþingi 2006 fjallaði Guðni Axelsson, ISOR, m.a. um ósjálfbæra vinnslu og skýringarmyndin hér að neðan, sem er tekin úr grein hans, sýnir í hvað gæti stefnt ef áform um álver ná fram að ganga. Guðni lýsir vinnslu af þessu tagi með eftirfarandi orðum: „*Ágeng vinnsla (ekki sjálfbær) í nokkra áratugi (um 30 ár) með algjörum hléum, e.t.v. nokkru lengri en vinnslutímabilin (um 50 ár), þar sem jarðhitakerfið nær að jafna sig að verulegu leyti í hléunum.*“



Mynd 2 úr grein Guðna Axelssonar „Hvernig á að meta sjálfbæra vinnslugetu jarðhitasvæða?“

Í sjálfbærri þróun á að uppfylla þarfir núlifandi kynslóða án þess að ganga á möguleika komandi kynslóða til þess að uppfylla sínar þarfir. Þetta felur í sér að „tímakvarði“ sjálfbærrar þróunar er „kynslóðir“ og því má ljóst vera að þurraustur auðlindar á einni kynslóð samræmist ekki þeirri hugmyndafræði sem íslensk stjórnvöld hafa gert að stefnu sinni. Vinnsla í þessum mæli mundi, eftir því sem best verður að komist, kæla svæðin niður á fáeinum áratugum. Þótt gjörnýtingin sé í hrópandi ósamræmi við hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar yrði hún Century að meinlausu þar sem hún myndi líklega eiga sér stað á u.þ.b. afskriftartíma fjárfestinganna í Helguvík, sbr. áður tilvitnað erindi Sveinbjörns Björnssonar.

Óþarft ætti að vera að minna stjórnvöld á að ósjálfbær orkuvinnsla er í andstöðu við yfirlýsta stefnu stjórnvalda. Minnt er á að faghópur er starfandi í tengslum við Rammaáætlun sem er að skoða sjálfbærni jarðhitakerfa sérstaklega og að niðurstöður þeirrar vinnu liggja ekki fyrir.

## „Tengdar framkvæmdir“ – línumannvirki

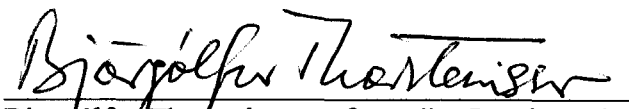
Rannsóknir hafa sýnt að háspennulínur hafa neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna og útivistarfólks<sup>1</sup> sökum sjónrænna áhrifa af þeirra völdum. Auk sjónrænna áhrifa er ljóst að framkvæmdir vegna orkuflutninga fyrir álverið mundu hafa í för með sér umtalsvert og óafturkræft rask á hraunum sem njóta sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Ekki hefur farið fram umhverfismat fyrir þá orkuflutninga sem til þyrftu að koma og því óljóst um umhverfisáhrifin.

Á upplýsingavef Landsnets, [www.sudurlinur.is](http://www.sudurlinur.is), eru áform fyrirtækisins um eflingu á orkuflutningum á SV-landi kynnt. Á vef þeim má sjá hluta þeirra orkuflutningamannvirkja sem til þyrftu að koma til þess að sjá álverinu fyrir orku. Ef ekki væri um einn stóran notanda að ræða, þ.e. álver í Helguvík, eru líkur á að komast mætti af með talsvert fyrirferðarminni mannvirki sem myndu ekki valda eins miklum sjónrænum áhrifum. Hafa þarf hugfast að oft er það þörfin fyrir skammhlaupsafl sem ræður þörfinni fyrir flutningsgetu. Þörfin fyrir skammhlaupsafl á tilteknu orkuflutningakerfi ræðst jafnan af þeim notanda sem hefur mesta þörf fyrir skammhlaupsafl. Ef notkun á Suðurnesjum dreifðist á nokkra stórnótendur, 50-100 MW, í staðinn fyrir einn risastórann notanda, þ.e. álver í Helguvík sem þarf yfir 600 MW afl, væri þörfin fyrir skammhlaupsafl mun minni og líklega ekki þörf á eins mikilli flutningsgetu.

Upplýsingavefur Landsnets er þó ekki tæmandi því fleiri línur og jarðstrengir þyrftu til að koma eigi áform um álver í Helguvík að ná fram að ganga. Nú stendur yfir umhverfismat fyrir þann hluta orkuflutninga sem fjallað er um á téðum upplýsingavef en meðfylgjandi er kort frá Landsneti sem sýnir hluta þeirra flutningsmannvirkja sem ekki eru tilgreind á vefnum. Ekki hefur verið hafist handa við umhverfismat vegna þeirra flutninga. Á kortinu má sjá 132 kV jarðstrengi frá Trölladyngju suðaustur í Seltún og suðvestur í Sandfell og loftlínu frá Trölladyngju og norður að Suðurnesjalínu. Landvernd fær ekki séð hvernig hægt er að flytja raforku frá Trölladyngju, Sandfelli, Seltúni, og Austurengjum inn á Suðurnesjalínu án þess að valda umtalsverðum og óafturkræfum spjöllum á náttúruverðmætum. Gildir þar einu hvort um loftlínur eða jarðstrengi er að ræða enda þarf í báðum tilfellum vegagerð yfir móbergshálsana Sveifluháls og Núpshlíðarháls auk þess sem þvera þyrfti Móhálsadal. Um er að ræða jarðfræðilega verðmætt svæði sem að hluta til er innan Reykjanesfólkvangs.

Eins og greint hefur verið frá hér að ofan eru fjölmargir óvissuþættir þegar kemur að umhverfisáhrifum álvers í Helguvík og tengdra framkvæmda, að ógleymdum þeim efnahagslegu. Landvernd telur ótímabært fyrir Alþingi að veita iðnaðarráðherra heimild til þess að gera samning við Century Aluminum Company og Norðurál Helguvík ehf. um álver í Helguvík.

Fyrir hönd Landverndar

  
Björgólfur Thorsteinsson, formaður Landverndar

<sup>1</sup> Rögnvaldur Guðmundsson, *Gildi hálandisins fyrir ferðaþjónustu og útivist*, 2003.

