

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti; skrifstofa loftslagsmála
Dagsetning: 12.05.2022
Málsnúmer: UMH22040018
Bréfalykill:

Efni: Nauðsynleg viðbótarbreyting á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir

Tilskipun 2009/31/EB um geymslu koldíoxíðs í jörðu var upphaflega innleidd í íslensk lög með lögum nr. 62/2015 sem breyttu lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012. Tilskipunin var innleidd á þann veg að geymsla koldíoxíðs var bönnuð á íslensku yfirráðasvæði en rannsóknar- og þróunarverkefni, þar sem ætlunin var að geyma minna en 100 kílótonn koldíoxíðs, voru heimiluð. Afstaða íslenskra stjórnvalda á þeim tíma var sú að Carbfíx verkefni Orkuveitunnar félli ekki undir gildissvið tilskipunarinnar þar sem sú aðferð sem er notuð í Carbfíx verkefninu við geymslu koldíoxíðs væri það frábrugðin þeirri aðferð sem lýst er í tilskipuninni.

Árið 2020 hófu íslensk stjórnvöld samtal við ESB um hvar væri hægt að finna Carbfíx aðferðinni stað í evrópsku regluverki svo unnt yrði að draga steinrunnið koldíoxíð frá losun stóriðju í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Niðurstaðan varð sú að eina leiðin til að tengja Carbfíx aðferðina við viðskiptakerfið væri að innleiða að fullu tilskipun 2009/31/EB og heimila geymslu koldíoxíðs á íslensku yfirráðasvæði. Hægt væri að horfa á tilskipunina sem tæknilega hlutlaus og með innleiðingu hennar að fullu yrði koldíoxíð sem væri fangað og fargað með Carbfíx aðferðinni frádráttarbært í losunarbókhalda ETS kerfisins. Í framhaldi var unnið að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sem var síðar samþykkt á Alþingi sem lög nr. 12/2021.

Tilskipun 2009/31/EB er mótuð í kringum svokallaða CCS aðferð sem er önnur en Carbfíx aðferðin. Tilskipunin gerir því kröfur til rekstraraðila í samræmi við þær áhættur sem eru til staðar í slíkum verkefnum sem eru aðrar en í tilvikum Carbfíx aðferðarinnar. Í lögum nr. 12/2021 var lögð áhersla á að gera greinarmun á milli framangreindra aðferða til niðurdælingar þannig að kröfur tækju mið af þeirri áhættu sem væri samfara verkefnum hverju sinni. Þá var orðalagi í ýmsum atriðum breytt miðað við orðalag tilskipunarinnar og þá þannig að hugtök voru rýmkuð til að gera skýran greinarmun á milli aðferða.

Frá samþykkt laganna vorið 2021 hefur verið unnið að gerð reglugerðar um frekari útfærslu á framkvæmd laganna í nánú samstarfi við eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Meginþungi þeirrar vinnu hefur falist í að vinna að móton og gerð sérstakra krafna er taka mið af Carbfíx aðferðinni enda tilskipunin skýrari um þær kröfur sem gerðar eru til CCS verkefna. Niðurstaða þess samtals hefur leitt í ljós að ekki er til staðar neitt svigrúm við innleiðingu tilskipunarinnar þrátt fyrir að aðferð við steinrenningu koldíoxíðs sé frábrugðin þeirri aðferð sem lýst er í tilskipuninni. Er þar átt við þá útvíkkun orðalags og hugtaka sem lagt var upp með í lögum nr. 12/2021. Í lögum er t.a.m. talað um niðurdælingu koldíoxíðs í stað geymslu þess. Það var gert að beiðni Carbfíx sem hefur lagt áherslu á að í þeirri aðferð felist ekki geymsla, heldur steinrenni koldíoxíð með Carbfíx aðferðinni og

að slíkt sé óafurkræft öfugt við það koldíoxíð sem komið er fyrir í geymslu með hinni hefðbundnu CCS aðferð. Niðurdæling koldíoxíðs væri hins vegar það sem er sameiginlegt með báðum aðferðunum og því var ákveðið að skipta út orðinu „geymsla“ fyrir orðið „niðurdæling“ við innleiðingu tilskipunarinnar hér á landi. Í lögnum má því finna orðin „niðurdælingarleyfi“ í stað „geymsluleyfis“, „niðurdælingarsvæði“ í stað „geymslusvæðis“ o.s.frv.

Umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneyti og Umhverfisstofnun áttu fund með ESA í byrjun febrúar á þessu ári þar sem farið var yfir reglugerðardrögin. Eftir þann fund uppfærði ráðuneytið reglugerðardrögin og orðalagið var fært enn nær orðalagi tilskipunarinnar. Á þeim fundi var einnig ákveðið að ESA myndi funda með ESB til að ræða hvort það gengi upp að nota orðið „niðurdæling“ í stað „geymslu“ í skilningi tilskipunarinnar.

Á fundi ráðuneytisins og ESA þann 21. mars sl. greindu fulltrúar ESA frá niðurstöðu fundar þeirra við ESB um framangreint atriði. Niðurstaða fundar milli ESB og ESA var sú að ekki gengi upp að nota orðið „niðurdæling“ í stað „geymslu“ við innleiðingu á tilskipuninni því það gæti leitt til misskilnings varðandi ýmsar aðrar kröfur sem settar eru fram í tilskipuninni. Jafnframt hafi verið tekið fram á fundi ESB og ESA að tilskipunin væri tæknilega hlutlaus.

Skrifstofa loftslagsmála hefur rætt niðurstöður ESA og ESB við Umhverfisstofnun. Ákveðið var að breyta orðalagi reglugerðardraganna í samræmi við orðalag tilskipunarinnar þ.e. skipta út orðinu „niðurdæling“ fyrir „geymslu“. Sú breyting hefur í för með sér að einnig þarf að breyta orðalagi laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (VI. Kafli A. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir), lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 og lögum um umhverfismat framkvæmda nr. 111/2021 því þar er orðið „niðurdæling“ notað í þeim tilvikum er tilskipunin talar um „geymslu“.

Ráðuneytið hefur haldið fulltrúum Carbfix upplýstum um gang mála við gerð reglugerðarinnar. Ráðuneytið fundaði jafnframt með fulltrúum Carbfix í lok mars um niðurstöður fundar ráðuneytisins og ESA varðandi hver hugtakanotkun reglugerðar og laga þurfi að vera.

Lögfræðingar skrifstofu loftslagsmála í ráðuneytinu hafa, í samráði við Umhverfisstofnun, unnið að breytingu á orðalagi laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (breyting sem inniheldur fyrrgreindar orðalagsbreytingar vegna innleiðingar tilskipunar 2009/31/EB). Breytingarnar sem um ræðir eru tæknilegs eðlis og verða settar fram í svokölluðum bandormi þar sem einnig þarf að breyta orðalagi í lögum um loftslagsmál og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Í samræmi við afstöðu framkvæmdastjórnar ESB, sem hefur lagt áherslu á tæknilegt hlutleysi tilskipunarinnar við íslensk stjórnvöld, er lagt upp með tæknilegt hlutleysi íslenskrar löggjafar um geymslu koldíoxíðs. Það er mjög mikilvægt að þær breytingar sem lagðar eru til verði samþykktar á Alþingi á vörþingi svo samræmi verði á milli orðalags laganna og þeirrar reglugerðar sem er í vinnslu sem og að innleiðing tilskipunarinnar verði rétt. Frumvarpi um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (heimildir til bráðabirgðaráðstafana) var vísað til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis 26. apríl sl. Ráðuneytið fer þess því á leit við umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis að nefndin taki upp meðfylgjandi breytingatillögu og færi hana inn í framangreint frumvarp um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Fulltrúar ráðuneytisins eru tilbúnir að ræða breytingarnar við nefndina, óski hún eftir því.

Viðbót, tæknilegs eðlis við frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-innleiðing, undanþága frá starfsleyfi) vegna innleiðingar tilskipunar 2009/31/EB um geymslu koldíoxíðs í jörðu.

1. gr.

Eftirfarandi orðskýringar í 3. gr. laganna falla brott:

Áætlun um úrbætur er áætlun um ráðstafanir vegna frávika, leka eða umtalsverðrar hættu á leka í starfsemi, sem fylgir m.a. umsókn um starfsleyfi til niðurdælingar skv. VI. kafla A og Umhverfisstofnun samþykkir.

Flutningskeifi koldíoxíðs eru lagnir og mannvirki þeim tengd til flutnings á koldíoxíði til niðurdælingarsvæðis.

Föngun koldíoxíð er ferli þar sem koldíoxíð er fangað, venjulega úr útblæstri iðjuvera og orkuvera en einnig beint úr andrúmslofti, svo að hægt sé að flytja það til niðurdælingar eða endurnýtingar.

Föngunarstöð er mannvirki sem hefur þann tilgang að fanga koldíoxíð til niðurdælingar til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda

Hentug jarðlög til niðurdælingar eru jarðlög sem hafa eiginleika sem stuðla að öruggri og áreiðanlegri geymslu eða steinrenningu koldíoxíðs neðan jarðar.

Niðurdæling koldíoxíðs til varanlegrar geymslu í jarðlögum er þegar óblönduðu koldíoxíði er dælt niður til geymslu í holrýmum í jarðlögum eða þegar koldíoxíði sem hefur verið bundið í vatni er dælt niður í jarðlög sem steinrenna því.

Niðurdælingargeymir er niðurdælingarsvæðið, þ.e. jarðlög þess og allt sem getur haft áhrif á öryggi og áreiðanleika niðurdælingar á svæðinu.

Niðurdælingarsvæði er skilgreint svæði innan jarðlaga sem notað er til niðurdælingar koldíoxíðs til geymslu eða steinrenningar auk tilheyrandi búnaðar, hvort sem hann er ofan jarðar eða neðan jarðar.

Rekstrartímabil niðurdælingarsvæðis er tíminn frá því að starfsleyfi er gefið út og niðurdæling koldíoxíðs hefst á niðurdælingarsvæðinu og þar til starfsemi lýkur.

2. gr.

Við 3. gr. laganna bætast níu málsgreinar, svohljóðandi:

Áætlun um úrbætur er áætlun um ráðstafanir vegna frávika, leka eða umtalsverðrar hættu á leka í starfsemi, sem fylgir m.a. umsókn um starfsleyfi til geymslu, skv. VI. kafla A og Umhverfisstofnun samþykkir.

Flutningskeifi koldíoxíðs eru lagnir og mannvirki þeim tengd til flutnings á koldíoxíði til geymslusvæðis.

Föngun koldíoxíðs er ferli þar sem koldíoxíð er fangað, venjulega úr útblæstri iðjuvera og orkuvera en einnig beint úr andrúmslofti, svo að hægt sé að flytja það til geymslu eða endurnýtingar.

Föngunarstöð er mannvirki sem hefur þann tilgang að fanga koldíoxíð til geymslu í jarðmyndunum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Hentugar jarðmyndanir til geymslu eru jarðmyndanir sem hafa eiginleika sem stuðla að öruggri og áreiðanlegri geymslu koldíoxíðs neðan jarðar.

Geymsla koldíoxíðs í jörðu er niðurdæling og síðan geymsla koldíoxíðstrauma í jarðmyndunum neðanjarðar.

Geymslugeymir er geymslusvæðið, þ.e. jarðmyndanir þess og allt sem getur haft áhrif á öryggi og áreiðanleika geymslu koldíoxíðs á svæðinu.

Geymslusvæði er skilgreint svæði innan jarðmyndana sem notað er til geymslu koldíoxíðs auk tilheyrandi búnaðar, hvort sem hann er ofan jarðar eða neðan jarðar.

Rekstrartímabil geymslusvæðis er tíminn frá því að starfsleyfi er gefið út og niðurdæling og geymsla koldíoxíðs hefst á geymslusvæði og þar til starfsemi lýkur.

6. gr.

Gerði athugasemd [HJ1]: 1., 2., og 3. gr. frumvarpsins verða: 3., 4. og 5. gr.

- a. Í stað orðsins „niðurdælingarsvæði“ í a-lið 1. mgr. 22. gr., 5. tl. 33. gr. b., 1. mgr. 33. gr. c, 5. mgr. 33. gr. c., 2. mgr. 33. gr. e., 1. mgr. 33. gr. f., 1. mgr., 1. tl. 1. mgr. og 3. tl. 1. mgr. 33. gr. g., 1. mgr. og 2. mgr. 33. gr. j. og 7. mgr. 67. gr. laganna kemur: geymslusvæði.
- b. Í stað orðsins „niðurdælingarsvæðis“ í 2. tl. 33. gr. b. og a. lið 4. mgr. 33. gr. d. laganna kemur: geymslusvæðis.
- c. Í stað orðsins „niðurdælingarsvæða“ í 6. tl. 33. gr. b. laganna kemur: geymslusvæða.

7. gr.

Í stað orðsins „niðurdælingar“ í 1. tl., 3. tl. og 4. tl. 33. gr. b., fyrirsögn, 1. mgr., 2. mgr., 3. mgr., 4. mgr. og 6. mgr. 33. gr. c., fyrirsögn, 1. mgr. 33. gr. d., 2. mgr. 33. gr. f. og 6. tl. 1. mgr. 67. gr. laganna kemur: geymslu.

8. gr.

- a. Í stað orðsins „niðurdælingargeymis“ í 1. tl. 33. gr. b. og 4. mgr. 33. gr. c. laganna kemur: geymslugeymis.
- b. Í stað orðsins „niðurdælingargeymi“ í 2. tl. 33. gr. b, 2. mgr. og 3. mgr. 33. gr. c., 2. mgr. 33. gr. e. laganna kemur: geymslugeymi.

9. gr.

Fyrirsögn VI. Kafla A, verður **Geymsla koldíoxíðs í jörðu**.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. a. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo: Þessi kafli gildir um geymslu koldíoxíðs í jörðu, innan efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands.
- b. Orðið „varanlegri“ í 3. mgr. er fellt brott.

11. gr.

2. mgr. 33. gr. d. laganna fellur brott.

12. gr.

Orðið „varanlegar“ í 3. mgr. 33. gr. f. laganna fellur brott.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. g. laganna:

- a. 1. tl. 1. mgr. orðast svo: Öll tiltæk gögn benda til þess að koldíoxíð sé fullkomlega og varanlega aflokað allt að 20 árum eftir að geymslusvæði var lokað eða fyrr ef unnt er að sýna fram á að koldíoxíð sé fullkomlega og varanlega aflokað.
- b. Við 3. tl. 1. mgr. bætast orðin „og geymslu“ á eftir orðinu „niðurdælingu“.

14. gr.

33. gr. h. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Aðgangur þričja aðila að flutningskerfi og geymslusvæði.

Mögulegir notendur skulu hafa aðgang að flutningskerfi koldíoxíðs og eða geymslusvæði rekstraraðila, í þeim tilgangi að flytja þangað og dæla þar niður koldíoxíði til geymslu. Rekstraraðila er heimilt að innheimta fyrir það gjald.

Gerði athugasemd [HJ2]: 4.gr og 5. gr. frumvarpsins er skipt út fyrir 14. gr. og 15. gr. þessarar tillögu.

Rekstraraðila er heimilt að synja um aðgang að flutningskerfi og eða geymslusvæði, að teknu tilliti til eftirfarandi viðmiða:

- geymslugetu sem eðlilegt er að sé tiltæk á geymslusvæði,
- markmiðs íslenskra stjórnvalda samkvæmt alþjóðalögum um kolefnisföngun og geymslu koldíoxíðs,
- nauðsynjar þess að synja um aðgang í tilvikum þegar tækniforskriftir eru ósamrýmanlegar og erfitt er að bæta úr,
- íjöldu þeirra aðila sem óska eftir aðgangi.

Rekstraraðila er einkum heimilt að synja um aðgang vegna skorts á rými, ef tækniforskriftir eru ósamrýmanlegar og í þeim tilvikum sem tenging er ekki til staðar og erfitt er að bæta úr. Synji rekstraraðili um aðgang að flutningskerfi og eða geymslusvæði skal sú ákvörðun rökstudd.

15. gr.

33. gr. i. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Lausn deilumála vegna aðgangs að flutningskerfi og geymslusvæði.

Komi upp ágreiningur um aðgang að flutningskerfi og geymslusvæði milli rekstraraðila og mögulegra notenda sker Umhverfisstofnun úr.

Rekstraraðila ber að veita allar viðeigandi upplýsingar sem geta stuðlað að lausn ágreinings. Umhverfisstofnun skal taka ákvörðun svo fljótt sem auðið er.

Ef ágreiningur nær yfir landamæri ber að vinna að úrlausn hans eftir þeim reglum er gilda í því landi sem hefur lögsögu yfir flutningskerfi koldíoxíðs og geymslusvæði sem synjað hefur verið um aðgang að.

16. gr.

Orðin „eða steinrunnið“ falla brott“ í 2. mgr. 33. gr. j. laganna.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á viðauka I. við lögín:

- Orðið „varanlegrar“ í tölulið 6.9 fellur brott.
- Í stað orðsins „stöðvum“ í tölulið 6.9 kemur: atvinnurekstri.

19. gr.

Nýr töluliður bætist við viðauka II. við lögín, svohljóðandi:

Geymsla koldíoxíðs í jörðu.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

35. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. viðauka við lögín:

- Orðið „varanlegrar“ í lið 3.09, 3.10, 3.20 er fellt brott.
- Í stað orðsins „Niðurdælingarsvæði“ í lið 3.18 kemur: Geymslusvæði.

Gerði athugasemd [HJ3]: Hér kæmi 6. gr. frumvarpsins sem yrði 17. gr. eftir að breytingatillögur koma inn.

Gerði athugasemd [HJ4]: II. kafli og III. Kafli frumvarpsins kæmu hér og 7. gr. til 11. gr. yrðu 20. gr. til 24. gr. eftir að breytingatillögur bætast við. 12.gr til 21. gr. yrðu 25. gr. til 34. gr. eftir að breytingatillögur bætast við.

V. KAFLI
Breyting á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012.

36. gr.
Í stað orðsins „niðurdælingu“ í 5. mgr. 21. gr. b. laganna kemur: geymslu.

37. gr.
Lög þessi öðlast þegar gildi.