

148. löggjafarþing 2017–2018.

Skýrsla

**umhverfis- og auðlindaráðherra um aðdraganda að útgáfu starfsleyfis til
kísilverksmiðju Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík o.fl.,
samkvæmt beiðni.**

Með beiðni (á þskj. 16 – 16. mál) frá Hönnu Katrínu Friðriksson og fleiri alþingismönnum er þess óskað að umhverfis- og auðlindaráðherra flytji Alþingi skýrslu um aðdraganda að útgáfu starfsleyfis til kísilverksmiðju Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík og framtíð rekstrar. Í beiðninni var óskað eftir því að ítarleg greining yrði gerð á því hver eftirfylgni með verkferlum og endurskoðun þeirra hafi verið, kostnaður ríkisins og fyrirsjáanlegur óbeinn kostnaður af umhverfismengun.

Í ljósi þess að beiðni um skýrslu umhverfis- og auðlindaráðherra lýtur að aðdraganda að veitingu starfsleyfis til Sameinaðs sílikons hf., sem útgefið er af Umhverfisstofnun, byggja þær upplýsingar sem fram koma í skýrslunni og varða aðdraganda og útgáfu starfsleyfisins á upplýsingum sem ráðuneytið hefur aflað frá Umhverfisstofnun. Upplýsinga hefur einnig verið aflað hjá Skipulagsstofnun og Mannvirkjastofnun.

Inngangur

Í greinargerð með beiðni um skýrslu umhverfis- og auðlindaráðherra kemur fram að óskað er eftir því að ferlar og ákvarðanatöku stjórnvalda í aðdraganda að veitingu starfsleyfis til fyrirtækisins verði greindir ítarlega til að draga fram hvort samfélagslegur ávinningur réttlæti umræddar ívilnanir stjórnvalda til starfsemi af þessu tagi. Einnig kemur fram að óskað sé eftir því að gerð verði grein fyrir því hvaða sjónarmið og athuganir þurfi að liggja fyrir við mat á áframhaldandi starfsemi verksmiðjunnar ef af verður.

Samkvæmt framangreindu lýtur beiðni um skýrslu umhverfis- og auðlindaráðherra að ákvarðanatöku stjórnvalda í aðdraganda að veitingu starfsleyfis til Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík og framtíð rekstrar verksmiðjunnar. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið bendir á að samkvæmt beiðni Alþingis vinnur Ríkisendurskoðun einnig að úttekt og gerð skýrslu um aðdraganda að útgáfu starfsleyfis til kísilverksmiðju Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík. Markmið úttektarinnar er að kanna á heildstæðan hátt aðkomu og eftirlit stjórnvalda með uppbyggingu og rekstri verksmiðjunnar. Úttektin tekur til mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar, umsóknar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um ívilnun vegna verkefnisins og starfsleyfisútgáfu og eftirlits Umhverfisstofnunar vegna starfseminnar. Ráðuneytið mun taka til skoðunar þær ábendingar sem kunna að koma fram í væntanlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Umhverfisstofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og gefur út starfsleyfi til handa tiltekinni starfsemi sem getur haft í för með sér mengun. Í þessu sambandi skal einnig nefnt að Skipulagsstofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslaga nr. 123/2010 og Mannvirkjastofnun með eftirlit með framkvæmd laga nr. 160/2010 um mannvirki. Þau mannvirki sem um ræðir eru byggingarleyfis skyld og veitti byggingarfulltrúi Reykjanesbæjar útgefin byggingarleyfi vegna mannvirkja Sameinaðs sílikons hf. á grundvelli laga um mannvirki. Umrædd starfsemi er einnig matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt þeirri löggjöf sem gildir um starfsemi Sameinaðs sílikons hf. er það á ábyrgð rekstraraðila að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til starfseminnar. Miðað við þær upplýsingar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hafa borist frá Umhverfisstofnun bendir margt til þess að þau vandamál sem komið hafa upp hjá fyrirtækinu séu tilkomin vegna þess að undirbúningur gangsetningar hafi verið ónógur af hálfu rekstraraðila og stjórnun mengunarvarna og búnaði hafi verið ábótavant. Auk þess er bent á það mat Skipulagsstofnunar, sem kemur fram í bréfi stofnunarinnar til Reykjanesbæjar dags. 12. maí 2017, að við útgáfu byggingarleyfis vegna mannvirkja Sameinaðs sílikons hf. hafi þess ekki

verið gætt að framkvæmdir væru í samræmi við þau gögn sem álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar byggði á og gildandi skipulagsáætlanir. Í bréfi stofnunarinnar til Sameinaðs sílikons hf., dags. sama dag, kemur fram að ekki hafi að öllu leyti verið samræmi milli þeirra gagna sem lágu fyrir þegar álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar var gefið út og starfsemi Sameinaðs sílikons hf. Í framangreindu bréfi fer Skipulagsstofnun fram á að fyrirtækið tilkynni um allar þær breytingar á mannvirkjum, starfsemi og umhverfisáhrifum sem orðið hafa frá því að mat á umhverfisáhrifum fór fram. Einnig beri fyrirtækinu að gera grein fyrir þeirri úttekt og aðgerðum sem unnið sé að undir stjórn Umhverfisstofnunar. Í umræddu bréfi kveðst Skipulagsstofnun, á grundvelli tilkynningar framkvæmdaraðila, framangreindra gagna og umsagna umsagnaraðila, taka ákvörðun um hvort þessar breytingar skuli háðar mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun og Mannvirkjastofnun hefur Reykjanesbær verið í sambandi við stofnanirnar vegna málsins og fengið leiðbeiningar frá þeim um úrbætur vegna þeirra annmarka sem voru á útgefnu byggingarleyfi vegna Sameinaðs sílikons hf. Samkvæmt upplýsingum sem Mannvirkjastofnun hafa borist frá Reykjanesbæ hafa allir verkferlar hjá sveitarfélaginu verið endurskoðaðir í tengslum við útgáfu byggingarleyfa. Nýir verkferlar gera t.a.m. ráð fyrir því að skipulagsfulltrúi sitji alla afgreiðslufundi byggingarfulltrúa. Þá hefur samvinna verið eflað til muna auk þess sem nýr byggingarfulltrúi og skipulagsfulltrúi hafa verið ráðnir. Í bréfi Reykjanesbæjar til Mannvirkjastofnunar frá janúar 2018 eru til skoðunar hjá sveitarfélaginu hugsanlegar breytingar á deiliskipulagi í tengslum við mannvirki Sameinaðs sílikons hf. og framtíðaráform varðandi verksmiðjuna. Mannvirkjastofnun mun verða upplýst um framvindu málsins hjá Reykjanesbæ og halda þannig áfram eftirfylgni með málinu.

Almennt

Skipulag

Forsenda fyrir veitingu starfsleyfis er að fyrir liggi í samþykktu skipulagi viðkomandi sveitarfélags ákvörðun um staðsetningu starfseminnar, sbr. skipulagslög nr. 123/2010. Meginreglan um að allur atvinnurekstur skuli vera í samræmi við gildandi deiliskipulag kemur fram í 14. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun með síðari breytingum.

Mat á umhverfisáhrifum

Mat á umhverfisáhrifum fór fram vegna starfsemi Sameinaðs sílikons hf. samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sem lauk með áliti Skipulagsstofnunar þann 10. maí 2013¹. Samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum er Umhverfisstofnun umsagnaraðili í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í ferlinu veitti Umhverfisstofnun tvær umsagnir, um tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu, auk þess sem stofnunin óskaði eftir frekari upplýsingum frá félaginu í tengslum við veitingu umsagnar um frummatsskýrsluna. Í umsögn stofnunarinnar vegna tillögu að matsáætlun, dags. 1. október 2012², kom fram að stofnunin teldi mikilvægt að fyrirtækið gerði ráð fyrir samlegðaráhrifum við annan iðnað á svæðinu í Helgúvík hvað varðaði losun mengunarefna í loft og hvaða umhverfisáhrif fyrirhuguð losun

¹<http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/i-auglyingu/2014/Stakksbraut-9-hf/álit%20Skipulagsstofnunar%20Stakksbraut.pdf>

² https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Mat-a-umhverfisahrifum/Helguvik_011012.pdf

kæmi til með að hafa. Einnig kallaði stofnunin eftir umfjöllun um viðbragðsáætlanir vegna mengunarslysa eða óhappa, bæði á framkvæmdar- og rekstrartíma, hvort sem um væri að ræða mannleg mistök eða af völdum náttúruhamfara.

Í bréfi, dags. 8. febrúar 2013, til Skipulagsstofnunar³ óskaði Umhverfisstofnun eftir frekari upplýsingum um fyrirhugaða framkvæmd og umhverfisáhrif hennar til að hægt væri að veita formlega umsögn um framleiðslu allt að 100.000 tonna á kísli í Helguvík. Að mati stofnunarinnar þurfti að gera betur grein fyrir ákveðnum atriðum í frummatsskýrslu. Óskaði Umhverfisstofnun m.a. eftir því að fyrirtækið legði fram ítarlega útreikninga á heildarlosun mengunarefna, svo sem brennisteinsdíoxíðs, en stofnunin taldi að fyrstu útreikningar sem fyrirtækið lagði fram væru vanmat á raunverulegri losun. Að mati Umhverfisstofnunar gáfu útreikningar stofnunarinnar til kynna að losun væri töluvert meiri en sú sem gefin hafi verið upp af fyrirtækinu. Umhverfisstofnun gerði einnig athugasemdir við umfjöllun fyrirtækisins um loftmengun og möguleg sammögnunaráhrif en stofnunin taldi líklegt að framkvæmdaraðili misskildi ýmis hugtök varðandi þynningarsvæði, umhverfismörk, hvort mengun myndi mælast eða ekki og sammögnunaráhrif (samlegðaráhrif) og hefði því sett fram fullyrðingar sem ekki stæðust. Þar má nefna að í skýrslu fyrirtækisins sagði: „þegar mengun frá fyrirtækjum í Helguvík er borin saman sést að ekki verður um sammögnunaráhrif að ræða frá verksmiðjunum tveimur í mengun með ryki (PM₁₀) og brennisteinsdíoxíðs (SO₂) og framleiðsla kísils hefur ekki losun á flúor í för með sér.“ Umhverfisstofnun taldi að fullyrðingar þess efnis að ekki yrði sammögnun á ryki og brennisteinsdíoxíði stæðust ekki. Að auki voru athugasemdir gerðar við umfjöllun um þynningarsvæði fyrirhugaðs álvers Norduráls þar sem framkvæmdaraðili taldi að þar sem ekki yrði um að ræða breytingu á þynningarsvæði álversins þá myndu ekki verða sammögnunaráhrif með verksmiðjunum tveimur. Því þyrfti ekki að skoða þau áhrif frekar. Umhverfisstofnun benti á að þó að ekki væri um að ræða breytingar á þynningarsvæði þá væri ekki þar með sagt að engin sammögnunaráhrif væru með verksmiðjunum. Rétt er að geta þess að ekki er skilgreint þynningarsvæði fyrir starfsemi kísilversins. Hins vegar er skilgreint þynningarsvæði fyrir flúor í starfsleyfi fyrir Nordurál í Helguvík. Að auki voru settar fram tölur í skýrslum Sameinaðs sílikons hf. sem stofnunin taldi ekki vera rétt áætlaðar og rekur stofnunin það í umsögn sinni. Stofnunin taldi rétt að umsækjandi gerði dreifilíkan fyrir brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og svifryk (SO₂, NO₂ og PM₁₀) fyrir alla núverandi og fyrirhugaða starfsemi á svæðinu.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 1. mars 2013, um frummatsskýrslu⁴, kemur fram að gögn hafi borist frá Sameinuðu sílikoni hf. sem sýni loftmengun frá fyrirhuguðu álveri auk loftmengunar þeirra fyrirtækja sem þegar eru starfandi á svæðinu. Hins vegar hafi framkvæmdaraðili ekki brugðist við öðrum ábendingum stofnunarinnar sem settar voru fram í fyrrnefndu bréfi stofnunarinnar frá 8. febrúar 2013 hvað varðaði framsetningu gagna eða fullyrðingar sem Umhverfisstofnun taldi ekki standast. Umhverfisstofnun ítrekaði því það sem fram kom í fyrrnefndu bréfi um loftmengun, sér í lagi hvað varðaði vanmat á losun brennisteinsdíoxíðs. Stofnunin benti framkvæmdaraðila á að ekki væri nægjanlegt að fallast á útreikninga stofnunarinnar heldur ætti framkvæmdaraðili að gera grein fyrir útreikningum sínum sem Umhverfisstofnun færi síðan yfir og legði mat á hvort væru trúverðugir. Umhverfisstofnun ítrekaði einnig fyrri athugasemdir hvað varðaði sammögnun á ryki og brennisteinsdíoxíði, fullyrðingar framkvæmdaraðila um þynningarsvæði og fleira sem kom fram í fyrra bréfi stofnunarinnar. Að auki óskaði Umhverfisstofnun eftir ítarlegri upplýsingum

³ https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Mat-a-umhverfisahrifum/Helguvik_080213.pdf

⁴ https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Mat-a-umhverfisahrifum/Helguvik_010313.pdf

um losun þungmálma í útblæstri og útlistun á því hvort um væri að ræða losun kvikasilfurs í útblæstri og þá hversu mikið.

Fram kom í umsögninni að stofnunin taldi að SO₂ mengun myndi aukast mikið í Helguvík þó svo að ekki væri farið yfir mörk reglugerðar um brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og köfnunarefnisoxíð, bensen, kolsýring, svifryk og blý í andrúmsloftinu og upplýsingar til almennings, nr. 251/2002.

Í bréfi Umhverfisstofnunar frá 8. apríl 2013⁵ kemur fram að stofnunin hafi yfirfarið matsskýrslu á ný og ekki sé að sjá annað en að brugðist hafi verið við öllum athugasemdum og ábendingum stofnunarinnar. Bætt hafi verið við umfjöllun um mótvægisáðgerðir gegn rykmengun á byggingartíma. Stofnunin benti á að loftmengun berst auðveldlega langar leiðir, jafnvel milli landa. Byggðin í Reykjanesbæ sé í 1,5 km fjarlægð frá byggingasvæðinu og borðleggjandi að ryk muni berast þangað. Stofnunin taldi hins vegar að ryk yrði ekki það mikið að loftgæði myndu fara yfir viðmiðunarmörk. Þrátt fyrir viðbætur og lagfæringar framkvæmdaraðila sá stofnunin einnig, ekki síður vegna fyrri fullyrðinga í eldri útgáfum frummatsskýrslu, ástæðu til þess að nefna að allar fullyrðingar sem framkvæmdaraðili setti fram í matsferli framkvæmdarinnar skyldu byggðar á fyrirbyggjandi gögnum en ekki óskhyggju um minni umhverfisáhrif en raunin gæti orðið. Stofnunin benti framkvæmdaraðila á að komin væru fram þriðju drög af nýrri BAT (besta aðgengilega/fáanlega tækni) skýrslu og nýjum BAT niðurstöðum fyrir sambærilegan iðnað. Stofnunin benti framkvæmdaraðila á að kynna sér þau drög og skoða hvort hann gæti staðið við þau skilyrði og losunarmörk sem sett væru fram í drögunum. Ábending Umhverfisstofnunar til rekstraraðila var sett fram til að upplýsa hann um það að breytinga væri að vænta, en stofnunin hafði áður bent rekstraraðila á það óformlega að umræddar kröfur yrðu teknar upp síðar við gildistöku þeirra. Í þessu sambandi er vert að nefna að BAT-niðurstöður voru innleiddar í íslenskan rétt þegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75 frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði var innleidd með breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þessar lagabreytingar tóku gildi 1. júlí 2017, sbr. lög nr. 66/2017. Umræddar BAT-niðurstöður eru frá 13. júní 2016 og voru birtar í Stjórnartíðindum ESB 30. júní 2016. Aðlögunartími til að standast kröfur þeirra eru fjögur ár. Gera verður ráð fyrir að umræddar kröfur muni eiga við um starfsemi verksmiðjunnar fari hún af stað aftur.

Mannvirki

Um mannvirkjagerð og byggingarleyfi fer samkvæmt lögum nr. 160/2010 um mannvirki. Samkvæmt lögnum er meginreglan sú að byggingarfulltrúi sveitarfélags veitir byggingarleyfi. Þegar sótt er um byggingarleyfi gengur byggingarfulltrúi m.a. úr skugga um að mannvirkjagerðin sé í samræmi við skipulagsáætlanir, en skilyrði fyrir útgáfu leyfis er m.a. að mannvirkið og notkun þess samræmist skipulagi. Ef vafi leikur á að mannvirki sem er háð byggingarleyfi samræmist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins skal byggingarfulltrúi leita umsagnar skipulagsfulltrúa. Samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmdar fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða eftir atvikum ákvörðun um matsskyldu þegar um er að ræða tilkynningarskylda framkvæmd. Við útgáfu leyfis ber leyfisveitanda að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.

⁵ https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Mat-a-umhverfisahrifum/Stakkabraut_080413.pdf

Samkvæmt lögum um mannvirki hefur Mannvirkjastofnun eftirlit með störfum byggingarfulltrúa og getur tekið það til athugunar að eigin frumkvæði eða samkvæmt ábendingu hvort afgreiðsla byggingarfulltrúa hafi brotið í bága við lög, sbr. 18. gr. laganna. Verði niðurstaða athugunar Mannvirkjastofnunar sú að brotin séu ákvæði laganna eða reglugerða settum samkvæmt þeim og byggingarfulltrúi geri ekki fullnægjandi ráðstafanir til úrbóta skal Mannvirkjastofnun gera byggingarfulltrúa og viðkomandi sveitarstjórn aðvart og krefjast þess að úr sé bætt. Mannvirkjastofnun er heimilt, ef ekki er úr bætt, að beita sömu réttar- og þvingunarúrræðum gagnvart eiganda mannvirkis og byggingarfulltrúi, þar á meðal að gefa út eða fella úr gildi byggingarleyfi eða gefa út viðeigandi vottorð. Líkt og kemur fram í inngangi hefur Mannvirkjastofnun veitt Reykjanesbæ leiðbeiningar vegna þessa máls og fengið upplýsingar hjá Reykjanesbæ um úrbætur auk þess sem stofnunin fylgist með framvindu málsins.

Starfsleyfi

Starfsleyfi fyrir Stakksbraut 9 ehf., síðar Sameinað sílikon hf., var unnið og gefið út af Umhverfisstofnun 3. júlí 2014 á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Við meðferð umsóknar um leyfi til Umhverfisstofnunar var verkferli stofnunarinnar um vinnslu starfsleyfa fylgt en stofnunin er með vottað gæðakerfi samkvæmt ÍST EN ISO 9001. Einnig er byggt á öðrum lögum og reglugerðum við vinnslu og útgáfu starfsleyfa, einkum lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Auk þess getur verið tilefni til að líta til annarra laga og reglugerða við útgáfu starfsleyfis á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir enda þarf starfsemi sem þessi að uppfylla ákvæði annarra laga og reglugerða. Starfsemi Sameinaðs sílikons hf. þarf t.d. að vera í samræmi við ákvæði reglugerða um hávaða, olíumengun/eldsneyti, frárennsli, úrgang, efnanotkun, grænt bókhald og útstreymisbókhald, vöktun og loftmengun tiltekinna efna. Starfsemi sem getur haft í för með sér mengun er einnig skylt að nota bestu fánlegu (aðgengilegu) tækni (BAT) og styðjast við samþættar mengunarvarnir, sbr. reglugerð nr. 785/1999. Í starfsleyfi Sameinaðs sílikons hf. eru gerðar kröfur um bestu fánlega tækni samkvæmt viðmiðum frá 2001 og kveðið á um að eftirfarandi drög að nýjum skilgreiningum verði höfð til hliðsjónar: „Reference Document on Best Available Techniques (BAT) Reference Document in the Non-Ferrous Metals Industries, Draft 3 (Feb. 2013)“.

Í 8. gr. reglugerðar um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun eru eftirfarandi ákvæði um málsmeðferð starfsleyfisumsókna:

„8.1 Hollustuvernd ríkisins vinnur tillögur að starfsleyfum og gefur starfsleyfin út fyrir atvinnurekstur sem talinn er upp í fylgiskjali 1 með reglugerðinni og fyrir sambærilegan atvinnurekstur samkvæmt I. viðauka nema þann sem getið er um í liðum 6.4 til 6.6 í viðaukanum.

8.2 Við gerð tillögu skal stofnunin ávallt leita umsagnar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar og, eftir því sem við á hverju sinni, Náttúruverndar ríkisins, Skipulagsstofnunar, Vinnueftirlits ríkisins, frjálsra félagasamtaka og annarra sérfróðra aðila.

8.3 Áður en umsagnar er leitað skal liggja fyrir rökstutt álit stofnunarinnar á áhrifum hugsanlegrar mengunar á umhverfið. Telji Hollustuvernd ríkisins eða umsagnaraðilar að upplýsingar um mengun og áhrif hennar á umhverfið séu ekki fullnægjandi getur stofnunin krafist þess að fram fari athuganir, mælingar eða rannsóknir á kostnað umsækjanda.

8.4 Telji umsækjandi að útgefandi krefjist óeðlilegra athugana og/eða rannsókna vegna undirbúnings að útgáfu starfsleyfis getur hann kært þá ákvörðun til ráðherra, sbr. 33. gr.

8.5 Hollustuvernd ríkisins skal senda afrit af útgefnum starfsleyfum til viðkomandi heilbrigðisnefndar og birta þau á heimasíðu stofnunarinnar.“

Tekið skal fram að Umhverfisstofnun annast þau verkefni sem fyrrum Hollustuvernd ríkisins gegndi áður samkvæmt reglugerðinni.

Tillaga að starfsleyfi er unnin á grundvelli umsóknar og niðurstaðna mats á umhverfisáhrifum. Eins og fram kemur í greinargerð Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis fyrir Stakksbraut 9 ehf. var tillaga að starfsleyfi auglýst 16. apríl -11. júní 2014⁶.

Við vinnslu starfsleyfis var óskað eftir frekari gögnum frá umsækjanda, þ.e. loftdreifilíkönunum sem var skilað inn 14. febrúar 2013⁷ og samantekt við frekari spurningum Umhverfisstofnunar sem skilað var inn til stofnunarinnar 5. september 2013⁸.

Þrjár umsagnir bárust um tillögu að starfsleyfi og voru þær frá Skipulagsstofnun, Thorsil ehf. og Norðuráli Helguvík. Í fyrrnefndri greinargerð⁹ Umhverfisstofnunar vegna útgáfu starfsleyfis fyrir Stakksbraut 9 ehf. sem gefið var út 3. júlí 2014 eru tilgreind viðbrögð Umhverfisstofnunar við þeim umsögnum. Tekið var undir sjónarmið Skipulagsstofnunar um að stefna bæri að sameiginlegri vöktun á iðnaðarsvæðinu í Helguvík. Í umsögn Thorsil hf. var lýst áhyggjum af útblæstri og gagnrýnt að ekki væri gert ráð fyrir neyðarskorsteinum. Vísaði Umhverfisstofnun í framangreindri greinargerð til áforma rekstraraðila um að útblástur færi undantekningarlaust í gegnum loftsíuhús.

Norðurál Helguvík hf. lýsti áhyggjum af því að gögn málsins sýndu ekki þörf á þynningarsvæði fyrir brennisteinsdíoxíð frá verksmiðjunni. Umhverfisstofnun benti á að þynningarsvæði fæli í sér að losunarmörk fyrir mengunarefni gilti ekki á því svæði, en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun um það við útgáfu leyfis hvort þynningarsvæði skuli heimilað. Einnig lýsti Norðurál áhyggjum af mögulegri uppsöfnun á brennisteinsdíoxíði nærri losunarstað, einkum vegna lágs hita (um 80 °C) í útblæstri. Rekstraraðili lagði upp með að nota loftsíuhúsið án undantekninga, sem Umhverfisstofnun taldi fremur kost en galla á þeim tíma. Rekstraraðili óskaði ekki eftir að skilgreint yrði þynningarsvæði og því var ekki ástæða til að draga úr kröfum til rekstursins með slíkri skilgreiningu svæðis sem einkennist af því að innan þess gilda ekki losunarmörk. Í greinargerð Umhverfisstofnunar með útgáfu starfsleyfis¹⁰ kemur fram að stofnunin hafi fengið þær upplýsingar hjá rekstraraðila að hitinn hafi verið vanmetinn viljandi. Þessar forsendur hafi rekstraraðili gefið sér til að ekki yrði vanmat á dreifingu úrblástursegna í loftdreifilíkaninu. Fram hefur komið hjá Umhverfisstofnun að slíkt sé algengt að gera í líkanaútreikningum til að fá fullvissu um að versta sviðsmynd hafi verið skoðuð. Í raun hefði mátt búast við að útblásturshitinn yrði um það bil 150 °C.

⁶[http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-](http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Verksmidjur/Greinargerð%20vegna%20útgáfu%20starfsleyfis%20fyrir%20S9.pdf)

[gildi/Verksmidjur/Greinargerð%20vegna%20útgáfu%20starfsleyfis%20fyrir%20S9.pdf](http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Verksmidjur/Greinargerð%20vegna%20útgáfu%20starfsleyfis%20fyrir%20S9.pdf)

⁷https://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Eftirlitsskyrslur/Verksmidjur/Vidauki_5_Matsskyrsla_S9_2013.pdf

⁸<https://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/i-auglyssingu/2014/Stakksbraut-9-ehf/Vi%C3%B0b%C3%B3t%20vi%C3%B0%20starfsleyfisums%C3%B3kn%2005092013.pdf>

⁹<http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Verksmidjur/Greinargerð%20vegna%20útgáfu%20starfsleyfis%20fyrir%20S9.pdf>

¹⁰<http://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Verksmidjur/Greinargerð%20vegna%20útgáfu%20starfsleyfis%20fyrir%20S9.pdf>

Nokkrar breytingar voru gerðar á drögum að starfsleyfi áður en það var gefið út, þ.e. frá auglýstri tillögu, einkum með það að markmiði að auka skýrleika krafna auk þess sem settar voru kröfur á losun kvikasilfurs.

Starfsemi sem er eðlislik kísilverksmiðju Sameinaðs sílikons hf. hefur verið starfrækt um áratuga skeið á Grundartanga. Höfð var hliðsjón af kröfum til þeirrar starfsemi og reynslu af eftirliti vegna hennar við útgáfu starfsleyfis fyrir Sameinað sílikon hf. Einnig var höfð hliðsjón af kröfum í norskum starfsleyfum.

Umsókn um starfsleyfi fylgdi uppdráttur af staðsetningu, sbr. a. lið 2. mgr. 10. gr. reglugerðar 785/1999. Við undirbúning starfsleyfis beindi Umhverfisstofnun athygli sinni hvað hönnun varðar að atriðum sem snerta mengunarvarnir. Með umsóknargögnum fylgdi lýsing á mengunarvarnabúnaði og virkni hans.

Svör við einstökum spurningum.

1. Hver er munurinn á þeim forsendum fyrir veitingu starfsleyfis sem lágu fyrir í upphafi og þeim raunveruleika sem nú blasir við?

Í mati á umhverfisáhrifum fyrir starfsemi Sameinaðs sílikons hf. var gert ráð fyrir neikvæðum áhrifum á loftgæði, sbr. áður nefnda umsögn Umhverfisstofnunar frá 1. mars 2013, frekari umsögn í áður nefndu bréfi stofnunarinnar 8. apríl 2013 og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar¹¹. Í áliti Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum kemur fram að losun mengunarefna í loft frá verksmiðjunni muni bætast við þá mengun sem nú þegar væri í Helguvík¹². Við samlegðina muni styrkur mengunarefna aukast en loftgæði á svæðinu munu þó ávallt vera undir viðmiðunarmörkum íslenskra reglugerða. Skipulagsstofnun taldi að miðað við framlögð gögn væri mjög líklegt að framkvæmdaraðili yrði innan marka gildandi reglugerða. Það breytti þó ekki þeirri staðreynd að starfsemin fæli í sér töluverða losun mengunarefna og myndi rýra gæði andrúmslofts nokkuð. Jafnframt bæri að hafa í huga að stutt væri í byggð og því brýnt að fylgjast vel með loftgæðum á svæðinu sem og mögulegum afleiddum áhrifum helstu mengunarefna. Það hefur því legið fyrir frá upphafi að starfsemin myndi hafa neikvæð áhrif á loftgæði á svæðinu enda um að ræða mengandi starfsemi sem losar töluvert magn mengunarefna í loft. Reglugerð nr. 785/1999 kveður á um að setja beri losunarmörk á þau mengunarefni sem verksmiðjan losar í samræmi við lög og reglugerðir sem um þau gilda. Í starfsleyfi eru sett mörk á losun mengandi efna í loft og fylgst með losun á þeim í samræmi við vöktunaráætlun. Á þeim tíma sem verksmiðjan starfaði fór losun aldrei yfir heimiluð mörk á þeim mengunarefnum sem tekið var á í starfsleyfi, sem eru ryk, SO₂, ýmsir þungmálmar, olía og fita og svifagnir. Við útgáfu starfsleyfisins var hins vegar ekki gert ráð fyrir þeim umfangsmiklu lyktaráhrifum sem raun varð á frá starfseminni, enda slík áhrif hvorki þekkt af sambærilegri starfsemi hér á landi né aðgengilegar upplýsingar um slík áhrif erlendis. Samkvæmt minnisblaði sóttvarnalæknis til forstjóra Umhverfisstofnunar þann 6. júlí 2017 metur sóttvarnarlæknir fyrirliggjandi upplýsingar um heilsufarsáhrif mengunar frá verksmiðju Sameinaðs sílikons hf. sem svo að hún virðist hafa valdið vægri en mismikilli ertingu í augum og öndunarvegum hjá heilbrigðum einstaklingum. Einstaklingar með undirliggjandi öndunarfærasjúkdóma virðist þó oft finna fyrir meiri einkennum og þá sérstaklega astmaeinkennum sem í mörgum tilfellum hafi krafist lyfjagjafar. Engin dæmi séu þó um alvarleg heilsuspillandi áhrif. Að mati sóttvarnarlæknis geta einkennin stafað af

¹¹ <http://www.skiplag.is/media/attachments/Umhverfismat/957/201211045.pdf>

¹² <http://www.skiplag.is/media/attachments/Umhverfismat/957/201211045.pdf>

anhýðriðum og/eða formadehýð sem mælst hafa og vísbendingar eru um að komi frá útblæstri verksmiðjunnar. Viðmið um bestu aðgengilegu tækni (BAT) fyrir slíka starfsemi gera ekki ráð fyrir slíkum áhrifum. Ekki var heldur fjallað um möguleg lyktaráhrif í mati á umhverfisáhrifum verksmiðjunnar og því voru þau áhrif ófyrirsjáanleg. Ljóst er að fólk fann til einkenna þegar lyktarinnar varð vart og leituðu einhverjir til læknis.

2. *Hvaða kröfur eru gerðar af hálfu stjórnvalda til upplýsinga frá rekstraraðilum í aðdraganda útgáfu starfsleyfis? Hvaða upplýsingar lágu fyrir í umræddu tilviki og voru þær fullnægjandi?*

Í 10. gr. reglugerðar 785/1999 segir um umsókn um starfsleyfi:

„10.1 Umsókn um starfsleyfi skal senda hlutaðeigandi útgefanda. Með umsóknum skulu fylgja upplýsingar um atvinnureksturinn eins og krafist er í reglugerð þessari og öðrum reglum sem gilda um viðkomandi atvinnurekstur.

10.2 Umsóknum skal fylgja eins og við á hverju sinni:

a. lýsing á tegund atvinnurekstrar, umfangi hans og umfangi einstakra rekstrarþátta ef við á og uppdrættir af staðsetningu,

b. afrit af gildandi deiliskipulagi eða gildandi aðalskipulagi sé deiliskipulag ekki til staðar,

c. lýsing á staðhátum við vinnslustað,

d. upptalning á hráefnum og hjálparefnum, öðrum efnum og þeirri orku sem er notuð eða framleidd,

e. lýsing á uppruna, eðli og magni fyrirsjáanlegrar losunar út í andrúmsloft, vatn eða jarðveg, og

greinargerð um áhrif losunar á umhverfið,

f. lýsing á þeim mengunarvörnum sem valdar eru til að hindra eða draga úr losun,

g. lýsing á áætluðum aðgerðum til að fylgjast með losun út í umhverfið,

h. lýsing á tilhögun innra eftirlits vegna losunar út í umhverfið,

i. lýsing á ráðstöfunum til að koma í veg fyrir myndun úrgangs ásamt upplýsingum og lýsingu á ráðstöfunum um endurnýtingu úrgangs, ef þörf er á,

j. lýsing á tegund og magni úrgangs, þ.m.t. spilliefna,

k. lýsing á öðrum ráðstöfunum sem gerðar verða, m.a. í samræmi við almenn skilyrði í 14. gr.

10.3 Í umsókn samkvæmt 2. mgr. skal vera samantekt, sem er ekki á tæknimáli, um þau atriði sem fram koma í umsókninni.

10.4 Heimilt er að leggja fram fyrirliggjandi gögn sem unnin voru til að uppfylla ákvæði laga og reglugerða um mat á umhverfisáhrifum, reglugerða um hættumat í iðnaðarstarfsemi eða annarra viðeigandi reglna.

10.5 [Umsókn um starfsleyfi fyrir starfsemi sem getur valdið bráðamengun á hafi eða ströndum vegna eðlis starfseminnar og/eða nálægðar hennar við sjó og talin er upp í a-lið í viðauka I í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda skal auk þess fylgja eftirfarandi:

a. Staðfesting á að starfsemin hafi tryggingu í samræmi við ákvæði 16. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, sbr. og ákvæði 3. gr. reglugerðar um tryggingar skipa og starfsemi á landi vegna bráðamengunar. Um tryggingar fer samkvæmt ákvæðum reglugerðar um tryggingar skipa og starfsemi á landi vegna bráðamengunar.

b. Áætlun um viðbrögð vegna bráðamengunar, byggða á áhættumati sem tekur m.a. tillit til þátta sem fram koma í b-lið viðauka I með lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, sbr. og ákvæði reglugerðar um viðbrögð við bráðamengun hafs og stranda.“

Að fenginni umsókn um starfsleyfi óskaði Umhverfisstofnun, með tölvupósti til Stakksbrautar 9 ehf., dags. 26. ágúst 2013, eftir ítarlegri lýsingu á tilteknum atriðum. Í ósk um ítarlegri lýsingu benti Umhverfisstofnun meðal annars á að skortur væri á upplýsingum um mengunarvarnir.

Gögn sem varða umsókn um starfsleyfi fyrir Stakksbraut 9 ehf., nú Sameinað silikon hf., er að finna á vef Umhverfisstofnunar¹³.

Að fengnum ítarlegri upplýsingum sem Umhverfisstofnun mat fullnægjandi var unnin starfsleyfistillaga fyrir starfsemina og hún auglýst. Í BAT fyrir umrædda starfsemi er ekki gert ráð fyrir að lyktarmengun sé frá starfseminni og því vörðuðu fyrirleggjandi upplýsingar ekki hugsanlega lyktarmengun. Lyktarmengun frá starfseminni varð þó til þess að starfsemin var stöðvuð 1. september 2017.

3. Er til staðar af hálfu ríkisins kostnaðar- og ábatagreining sem leiðbeinir stjórnvöldum um það hversu langt eigi að ganga í að gefa rekstraraðilum færi á að ráðast í fullnægjandi úrbætur áður en endanleg ákvörðun verður tekin um framtíð verksmiðjunnar?

Í 40. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir segir eftir breytingu á þeim lögum, sem tók gildi 1. júlí 2017, um skyldur rekstraraðila:

„Rekstraraðilar, sbr. viðauka I–V, skulu tryggja að starfsemi þeirra sé í samræmi við ákvæði laga þessara, reglugerða settra samkvæmt þeim, starfsleyfis skilyrði og almennar kröfur, sbr. 8. gr.

Ef frávik verða skal rekstraraðili upplýsa eftirlitsaðila tafarlaust um það og grípa tafarlaust til nauðsynlegra ráðstafana til að tryggja að öllum kröfum vegna starfseminnar sé framfylgt eins fljótt og auðið er.“

Við eftirlit metur Umhverfisstofnun hvort um er að ræða frávik frá starfsleyfi, lögum eða reglugerðum. Á þeirri greiningu byggir stofnunin þegar til þess kemur að beita þarf þvingunarúrræðum samkvæmt lögum. Frávik er skilgreint á eftirfarandi hátt í

¹³ <http://ust.is/einstaklingar/frettir/frett/2014/04/16/Starfsleyfistillaga-fyrir-Stakksbraut-9-ehf/>

eftirlitsskýrslum: „*Framkvæmd telst ekki í samræmi við kröfur sem settar eru fram í starfsleyfi, lögum eða reglugerðum.*“

Í 55. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir segir um frávik:
*„Eftirlitsaðili skal hafa eftirlit með atvinnurekstri, sbr. viðauka I–V, til að tryggja að farið sé að skilyrðum fyrir viðkomandi starfsemi.
 Ef frávik verða skal eftirlitsaðili krefja rekstraraðila um að gera hverjar þær viðeigandi viðbótarráðstafanir sem eftirlitsaðilinn telur nauðsynlegar til að koma reglufylgni á aftur.“*

Frekari útfærslu á ráðstöfunum til úrbóta er ekki að finna í lögum eða reglugerðum. Í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu er unnið að endurskoðun reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun og reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit. Í nýrri reglugerð, sem fyrirhugað er að setja á árinu 2018, verður kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli gera eftirlitsáætlun sem taki til mengandi atvinnurekstrar og skuli áætlunin endurskoðuð reglulega og uppfærð eftir því sem við á. Kerfisbundið mat á umhverfisáættu skal byggjast á tilteknum viðmiðunum sem tilgreind verða í reglugerðinni. Verði frávik skal eftirlitsaðili krefja rekstraraðila um að gera hverjar þær viðunandi viðbótarráðstafanir sem eftirlitsaðilinn telur nauðsynlegar til að koma reglufylgni á aftur. Þessar fyrirhuguðu breytingar eru í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði sem innleidd var í íslenskan rétt með lögum nr. 66/2017 um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Þegar rekstraraðili sendir inn úrbótaáætlun sína metur Umhverfisstofnun hvort hún felur í sér markviss viðbrögð samkvæmt skilgreiningu fráviks. Ekki eru við það mat gerðir útreikningar á kostnaði rekstraraðila við úrbætur. Eingöngu er skoðað hvort úrbótaáætlun er til þess fallin að leiða til árangurs hvað varðar mengunarvarnir. Umhverfisstofnun tók í máli Sameinaðs sílikons hf. afstöðu til úrbótaáætlunar í bréfi stofnunarinnar frá 19. janúar 2018¹⁴. Með því bréfi var þó ekki tekin ákvörðun um endurræingu kísilversins. Gert er ráð fyrir að sú ákvörðun verði tekin af hálfu Umhverfisstofnunar þegar metið hefur verið hvort framkvæmd úrbótaáætlunarinnar sé í samræmi við áætlunina.

4. Hversu mikinn kostnað hefur íslenska ríkið lagt í verkefnið?

Umhverfisstofnun hefur ekki varið fjármagni af fjárheimildum stofnunarinnar í kostnað vegna umræddrar starfsemi Sameinaðs sílikons hf., að undanskildri vinnu við umsögn stofnunarinnar vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Greiðsluregla umhverfisréttarins gerir ráð fyrir því að sá sem mengar greiði. Umhverfisstofnun innheimtir gjald af fyrirtækjum sem stofnunin hefur eftirlit með skv. 12. og 13. gr. reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit og skv. 25. gr. gjaldskrár nr. 535/2015 fyrir verkefni og þjónustu Umhverfisstofnunar með síðari breytingum. Kísilver flokkast í eftirlitsflokk 1.a og er gjald fyrir reglubundið eftirlit kr. 1.530.000 á ári. Ef framkvæmd eftirlits, undirbúningur og/eða úrvinnsla er sérlega umfangsmikil, t.d. vegna sérstakra aðstæðna, fjölda frávíka eða ófullnægjandi upplýsinga rekstraraðila, skal innheimta

¹⁴<http://ust.is/library/Skrar/utgefid-efnisvaeda/Svar%20Umhverfisstofnunar%20við%20úrbótaáætlun.pdf>

tímagjald sem því nemur skv. 1. gr gjaldskrárinnar. Jafnframt greiðir fyrirtæki fyrir gerð starfsleyfis í samræmi við gjaldskrá stofnunarinnar og greitt er umframgjald ef vinnsla starfsleyfis tekur lengri tíma en gjaldskrá gerir ráð fyrir.

Í verkbókhaldi Umhverfisstofnunar er haldið utan um þann tíma sem varið er í eftirlit með starfsemi. Rekstraraðila eru sendir reikningar vegna þess kostnaðar sem og vegna útlagðs kostnaðar vegna aðkeyptrar þjónustu sem í þessu tilviki er kostnaður vegna vinnu verkfræðistofu og vegna þýðinga á gögnum. Innheimtir voru hjá Sameinuðu Sílikoni hf. viðbótarreikningar fyrir eftirlit og útlagðan kostnað að fjárhæð kr. 19.685.126 vegna eftirlits á árinu 2017.

5. Hver er fyrirsjáanlegur óbeinn kostnaður af þeirri umhverfismengun sem þegar hefur orðið?

Ekki hefur verið lagt mat á óbeinan kostnað af umhverfismengun vegna starfsemi Sameinaðs sílikons hf. Samkvæmt fyrirliggjandi mæligögnum hefur losun mengunarefna samkvæmt mæliáætlun ekki farið yfir losunarmörk. Ekki eru til staðar losunarmörk vegna lyktarmengunar þrátt fyrir að lykt teljist til mengunar. Í BAT fyrir umrædda starfsemi er ekki gert ráð fyrir að lyktarmengun sé frá starfsemi. Ekki liggur fyrir með afgerandi hætti hvaða efni það eru sem valdið hafa lyktarmenguninni. Ekki liggja fyrir gögn frá einstaklingum eða lögaðilum um beinan eða óbeinan kostnað. Fyrirliggjandi er umtalsvert magn kvartana vegna lyktarmengunar, þ.m.t. lýsing á líkamlegum einkennum. Sóttvarnalæknir óskaði eftir gögnum frá læknum á Suðurnesjum um einkenni vegna mengunarinnar. Samráð og samstarf hefur verið á milli Umhverfisstofnunar og sóttvarnalæknis. Sóttvarnalæknir hefur lagt mat á heilsufarsáhrif af völdum mengunar frá verksmiðju Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík. Samkvæmt sóttvarnalögum nr. 19/1997 ber sóttvarnalæknir ábyrgð á skráningu, eftirliti og opinberum viðbrögðum við sjúkdómum og sjúkdómsvöldum sem ógna almannaheill, m.a. við sjúkdómum af völdum eiturefna og óvæntra atburða. Sóttvarnalæknir hefur fylgst með og metið heilsufarsáhrif af völdum mengunar frá verksmiðjunni frá því að hún tók fyrst til starfa. Samkvæmt minnisblaði sóttvarnalæknis til forstjóra Umhverfisstofnunar þann 6. júlí 2017 þá tekur sóttvarnalæknir við mat á heilsufarsáhrifum af völdum mengunarinnar tillit til upplýsinga frá læknum heilsugæslu Suðurnesja, fjölda ákveðinna sjúkdómsgreininga og sölu öndunarfærallyfja á Suðurnesjum, kvartana frá íbúum í nágrenni verksmiðjunnar og efnasamsetningar mengunarinnar. Sóttvarnalæknir metur fyrirliggjandi upplýsingar um heilsufarsáhrif mengunar frá verksmiðjunni sem svo að hún virðist valda vægri ertingu í augum og öndunarvegum hjá heilbrigðum einstaklingum sem sé mismikil milli einstaklinga. Einstaklingar með undirliggjandi öndunarfærasjúkdóma virðast þó oft á tíðum finna fyrir meiri einkennum og þá sérstaklega astmaeinkennum sem í mörgum tilfellum krefjast sérstakrar lyfjagjafar. Engin dæmi eru hins vegar um alvarleg heilsuspillandi áhrif. Fyrirgreind einkenni geta stafað af anhýdríðum og/eða formadehýð sem mælst hafa og vísbendingar eru um að komi frá útblæstri verksmiðjunnar. Því er að mati sóttvarnalæknis og Umhverfisstofnunar nauðsynlegt að fá frekari mælingar á þessum efnum í íbúabyggð til að meta betur hugsanleg heilsufarsáhrif mengunarinnar. Fari verksmiðjan aftur af stað þá yrði slíkt skaðað.

6. *Hafa verkferlar um útgáfu starfsleyfis og eftirlit með starfsemi af þessum toga verið teknir til endurskoðunar í ljósi þess að fyrirhugað er að hefja sams konar starfsemi á öðrum landsvæðum eða stendur til að ráðast í slíka endurskoðun?*

Umhverfisstofnun leggur ávallt mat á verklag og ferla í samræmi við nýjar reglur, ný viðmið sem koma í gegnum alþjóðlegt samstarf, reynslu af eftirliti með starfsemi rekstraraðila og úrskurði sem varða leyfi og eftirlit stofnunarinnar. Stofnunin er eins og áður segir með vottað gæðakerfi samkvæmt ÍST EN ISO 9001 og gæðakerfið gerir ráð fyrir að sífellt sé unnið að umbótum á verklagi. Umhverfisstofnun uppfærði tvívegis á árinu 2017 feril sinn um vinnslu starfsleyfa og eðlilega er litið til reynslu og þekkingar sem stofnunin öðlast við vinnslu starfsleyfa og eftirlit, m.a. reynslu af umræddri starfsemi.

Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir mengandi starfsemi þar sem tekið er tillit til niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum og tekur hún rökstudda afstöðu til niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Eins og segir hér að framan eru margir þættir sem hafa áhrif á það hvernig Umhverfisstofnun hagar málsmeðferð og þar með ferli vegna umsókna um starfsleyfi og má draga lærdóma af flestum málum. Nýir úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, nýtt regluverk, þekking sem er aflað á eftirlitsferðum, ný vísindaleg þekking sem verður til í málaflöknum, nýjar mæliaðferðir, þróun í verkfræði, samanburður við vinnubrögð hjá erlendum systurstofnunum og margt fleira getur leitt til breytinga á verklagi eða styrkt það í sessi. Þá hafa athugasemdir frá almenningi stundum haft áhrif hvað varðar ákvæði útgefna starfsleyfa.

Umhverfisstofnun hefur um nokkurra ára skeið tekið þátt í starfi IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) sem eru samtök umhverfisyfirvalda í Evrópu og samanstanda af 51 stofnun og ráðuneytum 28 ríkja. Á vettvangi IMPEL hafa fulltrúar Umhverfisstofnunar tekið þátt í verkefnum, m.a. um útgáfu starfsleyfa til mengandi starfsemi þar sem unnar eru leiðbeiningar og bestu þekktu aðferðum og lausnum við vinnslu þeirra safnað saman og þær nýttar sem leiðbeiningar fyrir öll aðildarríki. Eitt þessara verkefna tengir saman starfsleyfisgerð og mengunarvarnareftirlit. Verkefnið nefnist *Doing The Right Things, a step by step guidance for permitting and inspection* og var á vettvangi þessum unnin skýrslan "SUPPORTING IMPLEMENTATION OF THE INDUSTRIAL EMISSIONS DIRECTIVE (2010/75/EU) AND DOING THE RIGHT THINGS (PERMITTING)" Um er að ræða ítarlega faglega úttekt á veitingu starfsleyfa fyrir iðnað sem getur fallið undir mengun og hvernig framfylgja beri ákvæði tilskipunar 2010/75/ESB um losun frá iðnaði. Þarna er safnað saman reynslu IMPEL-samstarfsþjóðanna um starfsleyfi og mengunarvarnir. Ljóst er að þessi skýrsla verður höfð til hliðsjónar við næstu leyfisveitingar sem heyra undir tilskipunina. Umhverfisstofnun telur þátttöku í starfsemi IMPEL og verkefni á vegum samtakanna styrkja vinnu stofnunarinnar við útgáfu starfsleyfa og eftirlit. Samstarfið felur í sér tækifæri til að bera framkvæmd á Íslandi saman við framkvæmd annars staðar í Evrópu. Framangreint verkefni miðar einmitt að því að taka saman leiðbeiningar um bestu þekktu lausnir í stjórnsýslu á hverjum tíma. Gert er ráð fyrir að framangreindar leiðbeiningar verði hafðar til viðmiðunar við þróun verklags við gerð starfsleyfa og eftirlits á næstu árum.

Eins og áður kemur fram þá hefur Umhverfisstofnun tvívegis á árinu 2017 uppfært feril um vinnslu starfsleyfa þar sem var m.a. litið til reynslu stofnunarinnar og þekkingar af vinnslu starfsleyfa og eftirliti. Reynslan af eftirliti með starfsemi Sameinaðs sílikons nýttist til að

mynda við útgáfu starfsleyfis kísilverksmiðju PCC við Bakka á Húsavík, sem var gefið út í nóvember 2017.

Lokaorð

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið tekur undir það með Umhverfisstofnun að mál Sameinaðs sílikons hf. hafi haft mikla sérstöðu enda hefur stofnunin aldrei áður haft jafn umfangsmikið eftirlit með atvinnurekstri. Stofnunin hefur farið í fjölda eftirlitsferða og gert skýrar kröfur um úrbætur, lagt áherslu á að upplýsa almenning og stjórnvöld í samræmi við upplýsingastefnu sína, haft samráð og fengið mat sóttvarnarlæknis varðandi heilsufarsáhrif, gert ítarlegar kröfur um mælingar og jafnframt staðið sjálf fyrir mælingum á mengandi efnum og beitt þvingunarúrræðum. Reynsla af eftirliti með starfsemi hefur verið nýtt við undirbúning starfsleyfa fyrir sambærilega starfsemi, m.a. með ítarlegri ákvæðum um varnir gegn lyktarmengun eins og raunin varð við útgáfu starfsleyfis kísilverksmiðju PCC við Bakka á Húsavík.

Umhverfisstofnun hefur síðastliðin ár lagt mikla áherslu á að efla þekkingu sína og færni hvað varðar útgáfu starfsleyfa og eftirlit með mengandi starfsemi. Það hefur verið gert með setningu skýrra verkferla sem eru í sífelldri endurskoðun, þátttöku í erlendu samstarfi, með endurmenntun starfsfólks og áherslu á teymisvinnu.

Í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hefur að undanfögnu verið í gangi vinna við að styrkja umhverfislöggjöfina. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 66/2017 um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í kjölfar þeirra lagabreytinga er nú gert ráð fyrir að vísað verði beint til videigandi BAT-niðurstaðna um bestu aðgengilegu tækni í útgefnum starfsleyfum, sem felur í sér bein fyrirmæli útgefanda starfsleyfis um hvað eigi að setja í starfsleyfi, m.a. ákvæði um losunarmörk vegna starfseminnar. Rekstraraðila ber eðlilega að taka tillit til videigandi BAT-niðurstaðna. Þá ber rekstraraðila að skila grunnskýrslu um ástand umhverfisins áður en ný starfsemi hefst. Einnig er gengið út frá því að við lok rekstrar séu gæði endurheimt, t.d. skal iðnaðarlóð skilað í sama ástandi og grunnskýrslan segir til um. Kynning á drögum að reglugerð um losun frá atvinnurekstri og umhverfiseftirlit fer nú fram og er stefnt að því að gefa hana út vorið 2018. Við setningu reglugerðarinnar lýkur innleiðingu á tilskipun 2010/75/ESB. Gert er ráð fyrir því að í reglugerðinni verði m.a. kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að gera strangari kröfur í starfsleyfum en koma fram í BAT-ákvörðunum þegar um sérstakar aðstæður er að ræða. Þá er fyrirhugað að leggja frumvarp fram á næsta þingi þar sem gert er ráð fyrir að kveðið verði á um stjórnvaldssektir í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Auk þessa mun umhverfis- og auðlindaráðherra leggja fram á yfirstandandi þingi, frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sem er til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Í frumvarpinu er lagt til að gerð verði sú krafa til framkvæmdaraðila að hann tryggi að frummatsskýrsla sé gerð af til þess hæfum sérfræðingum. Einnig er lagt til að Skipulagsstofnun búi yfir eða hafi aðgang að sérfræðiþekkingu eins og nauðsyn krefur til að yfirfara gögn um mat á umhverfisáhrifum. Jafnframt er lagt til að Skipulagsstofnun verði veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila ef hann hefur hafið framkvæmd, sem ber að tilkynna til ákvörðunar um matsskyldu, án þess að sinna þeirri skyldu að tilkynna hana, ef hann hefur hafið matsskylda framkvæmd án þess að meta umhverfisáhrif hennar og ef hann veitir rangar upplýsingar um framkvæmd eða umhverfisáhrif hennar.

Í samræmi við beiðni Alþingis vinnur Ríkisendurskoðun einnig að úttekt og gerð skýrslu um mál þetta þar sem kannað verður á heildstæðan hátt aðkomu og eftirlit stjórnvalda með uppbyggingu og rekstri verksmiðju Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík. Ríkisendurskoðun er jafnframt að skoða það sem snýr að ívilnunum stjórnvalda til starfsemi af þessu tagi. Þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar liggur fyrir mun ráðuneytið taka til skoðunar tilmæli stofnunarinnar til ráðuneytisins og stofnana þess sem þar kunna að koma fram.

Um er að ræða viðamikil mál þar sem ljóst er að rekstraraðili uppfyllti ekki tilteknar kröfur í lögum og reglugerðum auk þeirra krafna sem settar voru fram af stjórnvöldum. Þá var útgefið byggingarleyfi og mannvirkjagerð hvorki í samræmi við mat á umhverfisáhrifum né gildandi skipulag hvað varðar tiltekna þætti. Umhverfisstofnun brást við þegar frávik komu upp hvað varðar lyktarmengun frá starfseminni og beitti þeim úrræðum sem stofnunin hefur samkvæmt lögum. Reykjanesbær hefur einnig leitað til eftirlitsstofnana vegna máls þessa og gert tilteknar úrbætur auk þess sem til skoðunar eru frekari úrbætur vegna málsins.

Verði af áframhaldandi starfsemi verksmiðjunnar í Helguvík þurfa rekstraraðilar að uppfylla kröfur laga og reglugerða um viðkomandi starfsemi. Í því sambandi þurfa í fyrsta lagi að liggja fyrir endanlegar úrbætur í tengslum við mannvirkjagerðina og skipulag af hálfu Reykjanesbæjar í ljósi þess að útgefið byggingarleyfi var ekki í samræmi við gildandi skipulag. Í öðru lagi er starfsleyfi Sameinaðs sílikons hf. í Helguvík enn í gildi en Umhverfisstofnun hefur tilkynnt rekstraraðila um endurskoðun á því, m.a. vegna nauðsynlegrar uppfærslu vegna síðustu breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og útgáfu nýrra sambærilegra starfsleyfa. Í þriðja lagi hefur Umhverfisstofnun samþykkt úrbótaáætlun rekstraraðila með skilyrðum og kemur ekki til áframhaldandi starfsemi fyrr en þau hafa verið uppfyllt, þ.e.a.s. verksmiðjan hefur ekki heimild til endurræsingar fyrr en að loknu mati á endurbótum og sérstakrar ákvörðunar Umhverfisstofnunar þar um. Í fjórða lagi ber rekstraraðila að tilkynna Skipulagsstofnun um allar þær breytingar á mannvirkjum, starfsemi og umhverfisáhrifum sem orðið hafa frá því að mat á umhverfisáhrifum fór fram og gera grein fyrir þeirri úttekt og aðgerðum sem unnið sé að undir stjórn Umhverfisstofnunar.

Ljóst er að málefni Sameinaðs sílikons hf. eiga sér engin fordæmi hérlandis. Mikilvægt er að læra af þeirri reynslu sem hér hefur skapast en þessi skýrsla auk skýrslu Ríkisendurskoðunar eru mikilvægir hlekkir í því, bæði hvað varðar þessa tilteknu framkvæmd sem og aðra mengandi starfsemi.

