

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 (leyfi).

Flm.: Andrés Ingi Jónsson, Ari Trausti Guðmundsson,  
Ólafur Þór Gunnarsson, Rósa Björk Brynjólfssdóttir.

### 1. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Umsókn um leyfi til leitar skv. 1. mgr. skal ekki tekin til afgreiðslu nema uppsöfnun koldíoxíðs í andrúmslofti hafi mælst undir 350 ppm að meðaltali hvern undangenginna tólf mánaða.

### 2. gr.

Við 7. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Umsókn um leyfi til rannsókna og vinnslu skv. 1. mgr. skal ekki tekin til afgreiðslu nema uppsöfnun koldíoxíðs í andrúmslofti hafi mælst undir 350 ppm að meðaltali hvern undangenginna tólf mánaða.

### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Undanfarin misseri hafa loftslagsbreytingar gert vart við sig með áþreifanlegum hætti. Má til dæmis nefna auknar öfgar í veðurfari – hvort heldur sem er metrigningar í Reykjavík á nýliðnu sumri, gríðarmiklir skógareldar í Bandaríkjunum eða banvæn hitabylgja á meginlandi Evrópu. Merkin eru skýr. Aðgerða er þörf.

Með frumvarpi þessu er lagt til að umsóknir um leyfi til leitar að kolefni og leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis verði ekki teknar til afgreiðslu nema uppsöfnun koldíoxíðs hafi mælst undir 350 ppm að meðaltali hvern undangenginna tólf mánaða. Verði frumvarpið að lögum munu stjórnvöld því ekki taka til afgreiðslu slíkar umsóknir nema sigur hafi unnist í baráttunni gegn loftslagsbreytingum af mannavöldum. Með því mundi Ísland skipa sér með skýrum hætti í hóp þeirra ríkja sem líta á vinnslu kolvetnis sem arf fortíðar.

Íslendingar hafa lengi viljað telja sig forustuþjóð í loftslagsmálum og einkum byggt þar á þeirri staðreynd að nær öll orka til rafmagnsframleiðslu og húshitunar kemur frá endurnýjanlegum orkugjöfum. Hér á landi hafa því þegar átt sér stað þau orkuskipti sem önnur ríki eru að færa sig í átt að, að nýta endurnýjanlega orkugjafa í auknum mæli, hvort heldur sem er til rafmagnsframleiðslu, húshitunar eða sem eldsneyti. Á þetta við bæði þar sem hefur verið notast við kol og jarðefnaeldsneyti.

Sem aðili að loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna hefur Ísland skuldbundið sig til að leggja sitt af mörkum í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Sameiginlegt markmið þeirra

195 ríkja sem hafa undirritað Parísarsamninginn, sem gerður var 12. desember 2015, er að halda hækkun hitastigs jarðar vel undir 2°C miðað við meðalhitastig jarðar fyrir iðnvæðingu, en að leitað skuli jafnframt leiða til þess að halda hækkun hitastigs undir 1,5°C miðað við hitastig jarðar fyrir iðnvæðingu. Sú skuldbinding var ítrekuð með Katowice-samþykktinni sem gerð var á loftslagsráðstefnu í Katowice í Póllandi í desember 2018.

Í aðdraganda Katowice-ráðstefnunnar birtist svört skýrsla vísindanefndar loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna, þar sem meginskilaboðin eru þau að heimsbyggðin verði að auka metnað í baráttunni gegn loftslagsbreytingum og nýta næstu tólf ár vel til að forða hamförum af völdum þeirra á komandi áratugum.<sup>1</sup> Til að ríki heims nái markmiði um að halda hlýnun jarðar innan 1,5°C þarf að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 45% fyrir árið 2030. Þá benda niðurstöður nýrrar skýrslu vísindafólks undir forustu kínversku vísindaakadémiunnar til þess að heimshöfin muni hlýna hraðar og meira en áður hefur verið talið. Mælingar sýni að hlýnun þeirra hafi verið allt að 40% hraðari síðan árið 1971 en loftslagsráð Sameinuðu þjóðanna gerði ráð fyrir í sínu mati frá 2013.<sup>2</sup>

### **Olíuleit við Ísland.**

Núverandi lagaumhverfi sem olíuleit og -vinnsla er búið hér á landi má rekja til þess að árið 1997 samþykkti Alþingi svohljóðandi þingsályktun nr. 20/121 um olíuleit við Ísland:

„Alþingi ályktar að fela iðnaðarráðherra að skipa starfshóp með þátttöku vísindamanna er meti hvort rétt sé að hefja markvissar rannsóknir á því hvort olía eða gas finnst á landgrunni Íslands. Hópurinn meti sérstaklega þau svæði á landgrunninu sem fyrirliggjandi rannsóknir benda til að líklegust séu til að geyma olíu eða gas.“

Í kjölfarið skipaði iðnaðarráðherra starfshóp um olíuleit á landgrunni Íslands, sem skilaði álitinu sínu 17. ágúst 1998 og var það birt í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins „Leit að olíu við Ísland og á nálægum hafsbotni“ sem út kom í október 1998. Iðnaðarráðherra skipaði hinn 17. febrúar 1999 samráðsnefnd um landgrunns- og olíuleitarmál með fulltrúum frá Orkustofnun, iðnaðaráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Samráðsnefndin rak sig fljótt á það að erlend olíufyrirtæki sem sýndu áhuga á olíuleit innan íslenskrar lögsögu kölluðu eftir því að hér væru sett lög um þessa starfsemi, líkt og gert hefur verið í öllum nágrennaríkjum. Lagði iðnaðarráðherra því fram frumvarp það sem síðar varð að lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

### *Fyrri útboð.*

Í mars 2006 samþykkti ríkisstjórn Íslands að hefja undirbúning að útgáfu leyfa til rannsókna og vinnslu kolvetnis í lögsögu Íslands, nánar tiltekið á svokölluðu Drekasvæði. Til að reglur um skattlagningu kolvetnisvinnslu væru skýrar gagnvart þeim aðilum sem hefðu hug á að bjóða í leyfin lagði fjármálaráðherra fram frumvarp sem varð að lögum nr. 170/2008, um skattlagningu kolvetnisvinnslu.

Þessi þrjú þingmál – þingsályktun um olíuleit við Ísland, lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis og lög um skattlagningu kolvetnisvinnslu – mynduðu þann ramma sem löggjafinn setti utan um fyrsta útboð á sérleyfum til olíuleitar við Ísland og voru hvert fyrir sig samþykkt með öllum greiddum atkvæðum.

Fyrsta útboðið á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis í íslenskri efnahagslögsögu, á Drekasvæðinu, fór fram árið 2009. Þátttaka í útboðinu var lítil, m.a. vegna slæms efna-

<sup>1</sup> <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>2</sup> <http://science.sciencemag.org/content/363/6423/128>

hagsástands en einnig kom fram gagnrýni á lagaumgjörðina, og þegar upp var staðið komu fram tvær umsóknir sem báðar voru dregnar til baka.

#### *Síðara útböð.*

Að fenginni reynslunni af fyrra útböði Orkustofnunar á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis samþykkti ríkisstjórnin 15. febrúar 2010 að stefnt skyldi að öðru útböði, en jafnframt að við undirbúning þess yrði hugað að nauðsynlegum lagabreytingum til að betur tækist til en í fyrra útböðinu. Var þar annars vegar horft til skattalegs umhverfis til að tryggja þjóðinni ásættanlega hlutdeild í þeim hagnaði sem kynni að falla til við nýtingu auðlindarinnar, en í þeim tilgangi voru samþykkt ný heildarlög, nr. 109/2011, um skattlagningu á kolvetnisvinnslu, og lög nr. 110/2011, um breytingu á ýmsum lögum vegna skattlagningar á kolvetnisvinnslu. Hins vegar var skotið skýrari stoðum undir leitina sjálfa, með samþykkt laga nr. 105/2011, um breytingu á lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Um síðastnefnda málið háttaði svo að það naut ekki stuðnings allra greiddra atkvæða, þar sem þingmenn Hreyfingarinnar og hluti þingmanna Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs kusu að sitja hjá við afgreiðslu þess.

Orkustofnun auglýsti í lok árs 2011 eftir umsóknum vegna annars útböðs á sérleyfum til rannsóknar og vinnslu kolvetnis á Drekasvæði og gaf út tvö sérleyfi 4. janúar 2013 og þriðja leyfið 22. janúar 2014.

Oliuleit norður af Íslandi er áhættusöm vegna þeirra erfiðu aðstæðna sem þar ríkjja. Bæði er sjávardýpi þar mikið og veðurofsi oft mikill, en jafnframt er langt til lands að sækja aðstoð ef eitthvað bregður út af. Þótt lög kveði á um að leyfishafi beri ábyrgð á hreinsun vegna mögulegra óhappa, þá getur umfang þeirra og kostnaður orðið af þeirri stærðargráðu að sligi jafnvel stærstu fyrirtæki og því mundi hið opinbera geta staðið frammi fyrir gríðarlegum kostnaði af völdum oliuleitar og -vinnslu á Drekasvæðinu. Til dæmis er áætlað að lekin úr Deepwater Horizon borpallinum í Mexíkóflóa árið 2010 hafi kostað um 7.000 milljarða kr.

Auk þess valda erfiðar aðstæður því að oliuleit og -vinnsla á Drekasvæðinu er kostnaðarsöm, en á undanförunum árum hefur heimsmarkaðsverð á olíu lækkað talsvert og fjárhagslegar forsendur leitarinnar hafa því breyst. Í ljósi þess hafa öll þrjú sérleyfin verið gefin eftir á síðustu árum. Sérleyfi Faroe Petroleum var gefið eftir af leyfishöfum í janúar 2015, sérleyfi Ithaca Petroleum var gefið eftir í janúar 2017 og sérleyfi CNOOC International í janúar 2018. Um þessar mundir er því engin starfsemi í gangi sem frumvarp þetta mundi snerta.

#### **Nauðsynlegt að snúa baki við olíuvinnslu.**

Á undanförunum árum hefur andstaða við olíuvinnslu styrkst í samræmi við aukna vitund um loftslagsbreytingar af mannavöldum. Í því sambandi er rétt að nefna niðurstöður rannsóknar sem birtist í vísindatímaritinu Nature árið 2015.<sup>3</sup> Þar var reiknað út að til að halda hlýnun jarðar innan 2°C – sem eru efri mörk þeirrar hlýnunar sem miðað er við í Parísarsamkomulaginu – þurfi stór hluti þess kolvetnis sem vitað er um í jörðu að liggja þar óhreyft. Telja höfundar að á heimsvísu megi ekki snerta við þriðjungi olíulinda, helmingi gaslinda og rúmum 80% kolabirgða til að ná 2°C markmiðinu. Auk þess telja höfundarnir að samkvæmt þessu séu ekki forsendur fyrir því að vinna nýjar lindir. Þeir nefna sérstaklega norðurheimskautssvæðið og mælaskil til þess að öll sú olía og gas sem þar kann að finnast verði látið kyrrt liggja.

<sup>3</sup> McGlade, C. og Ekins, P. (2015) „The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C“. Nature, 517, s. 187–190.

Pótt vissulega sé víða hægt að finna dæmi um aukin og áframhaldandi umsvif olíuvinnslu, eins og til að mynda hjá Norðmönnum, þá hafa nokkur ríki markað sér þá stefnu á þessum grundvelli að ekki verði unnar nýjar olíulindir á þeirra yfirráðasvæði. Hér verður gerð stuttlega grein fyrir stöðu mála í sex ríkjum þar sem ýmist hefur verið tekin ákvörðun um að láta af olíuvinnslu eða slíkt er til alvarlegrar skoðunar.

#### *Nýja-Sjáland.*

Ríkisstjórn Nýja-Sjálands kynnti áform um að banna leyfisveitingar til olíuleitar í maí árið 2018 sem lið í baráttunni við loftslagsbreytingar.

Tillagan er í samræmi við kosningaloforð Jacindu Ardern forsætisráðherra um að draga alfarið úr losun á gróðurhúsalofttegundum fyrir 2050.

Efnahagslögsaga Nýja-Sjálands er sú fjórða stærsta í heimi og alls hafa þar verið gefin út 31 leyfi til olíuleitar. Iðnaðurinn veltir um 200 milljörðum ísl. kr. á ársgrundvelli.

#### *Frakkland.*

Í september árið 2017 boðaði franska þingið áform um að allri olíuframleiðslu yrði hætt fyrir árið 2040 samhliða áætlun um að banna sölu á bílum sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Banninu er ætlað að taka bæði til nýrra leyfa sem og endurnýjunar á leyfum til olíuleitar á öllum frönskum yfirráðasvæðum.

Bannið er liður í áætlun ríkisstjórnarinnar um orkuskipti og að Frakkland nái kolefnishlutleysi árið 2050. Yfirvöld í Frakklandi hafa lýst því yfir að þau voni að önnur ríki fylgi fordæmi þeirra.

Aðgerðin er að mörgu leyti táknræn þar sem olíuframleiðsla er mjög lítill hluti af iðnaði landsins miðað við mörg önnur ríki og olía sem er framleidd annar aðeins um 1% af notkun landsins.

#### *Danmörk.*

Lars Christian Lilleholt, orkumálaráðherra Danmerkur, tilkynnti í febrúar 2018 að ríkisstjórnin mundi hætta að veita leyfi til olíu- og gasleitar eftir ríflega 80 ára framleiðslusögu landsins.

Ákvörðunin tekur sem stendur einungis til leitar á landi, innan lands, en snertir ekki starfsemi í Norðursjó. Danir stefna á að skipta alfarið yfir í endurnýjanlega orkugjafa fyrir árið 2050.

Danmörk hefur verið sjálfbær í olíunotkun frá 1993 og útflytjandi olíu og jarðgass frá 1997. Stefnt er á áframhaldandi útflutning þar til á þriðja áratug þessarar aldar, þrátt fyrir minnkandi framleiðslu.

Danmörk er þriðji stærsti olíuframleiðandi í Evrópu á eftir Noregi og Bretlandi.

#### *Belís.*

Löggjafarþing Belís samþykkti einróma frumvarp um bann við öllum grunnsævisframkvæmdum á yfirráðasvæði landsins í desember 2017. Aðgerðirnar eru sagðar til þess fallnar að vernda kóralrif Belís sem er hið stærsta sinnar tegundar í Ameríku, næst stærst í heimi á eftir kóralrifi Ástralíu, og er á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

Kóralrifid er vinsæll ferðamannastaður auk þess að vera heimkynni um 1.400 dýrategunda, þar af nokkurra í útrýmingarhættu. Ákvörðunin var tekin í kjölfar herferðar ýmissa alþjóðlegra umhverfisverndarsamtaka. Ferðamannaiðnaðurinn í Belís veltir sem nemur tæp-

um 30 milljörðum ísl. kr. á ári og er um þrisvar sinnum stærri iðnaður en olíuvinnsla landsins sem skilar um 3.000 tunnum á dag.

#### *Kosta Ríka.*

Í júlí árið 2014 framlengdi Kosta Ríka bann við olíuleit og -vinnslu fram til ársins 2021 og samhliða voru gefnar út nýjar viðmiðunarreglur um orkunýtingu opinberra stofnana. Um var að ræða framlengingu á tímabundnu banni frá árinu 2011. Upphaflega stóð til að það rynni út í ágúst 2014.

Bannið spratt á sínum tíma upp úr umræðu um stjórnarskrárvarinn rétt íbúa til heilnæms umhverfis, auk þess sem olíuleiki BP og Deepwater Horizon í Mexíkóflóa árið 2010 hafði sitt að segja.

Kosta Ríka framleiðir ekkert jarðefnaeldsneyti, en rannsóknir benda til þess að þar kunni að finnast berglög með olíu og gasi í vinnanlegu magni.

#### *Írland.*

Neðri deild írsku þingsins, Dáil Éireann, vísaði í febrúar 2018 til nefndar frumvarpi sem kæmi í veg fyrir að gefin verði út ný leyfi til olíuleitar.<sup>4</sup> Frumvarpið, sem kennt er við „neyðarúrræði í umhverfismálum“, er líkt því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Verði það að lögum verður ekki heimilt að gefa út leyfi til olíuleitar nema uppsöfnun koldíoxíðs í andrúmslofti sé undir vissum mörkum og að teknu tilliti til annarra loftslagssjónarmiða.

Frumvarpið er enn til umfjöllunar í þeirri nefnd írsku þingsins sem fjallar um loftslagsmál.

#### **Mælingar á styrk koldíoxíðs.**

Samfelldar mælingar á styrk koldíoxíðs í lofthjúpunum hófust 1958 á Mauna Loa á Hawaii, á vegum bandarísku haf- og veðurfræðistofnunarinnar NOAA. Strax á fyrstu árum mælinganna kom í ljós að styrkurinn jókst ár frá ári. Við upphaf mælinganna var styrkur koldíoxíðs um 315 ppm en hann hefur aukist stöðugt frá upphafi mælinga og frá árinu 2015 hefur styrkurinn aldrei farið undir 400 ppm. Til samanburðar er talið að styrkur koldíoxíðs hafi verið um 280 ppm fyrir iðnbyltingu (þar er miðað við árið 1750).

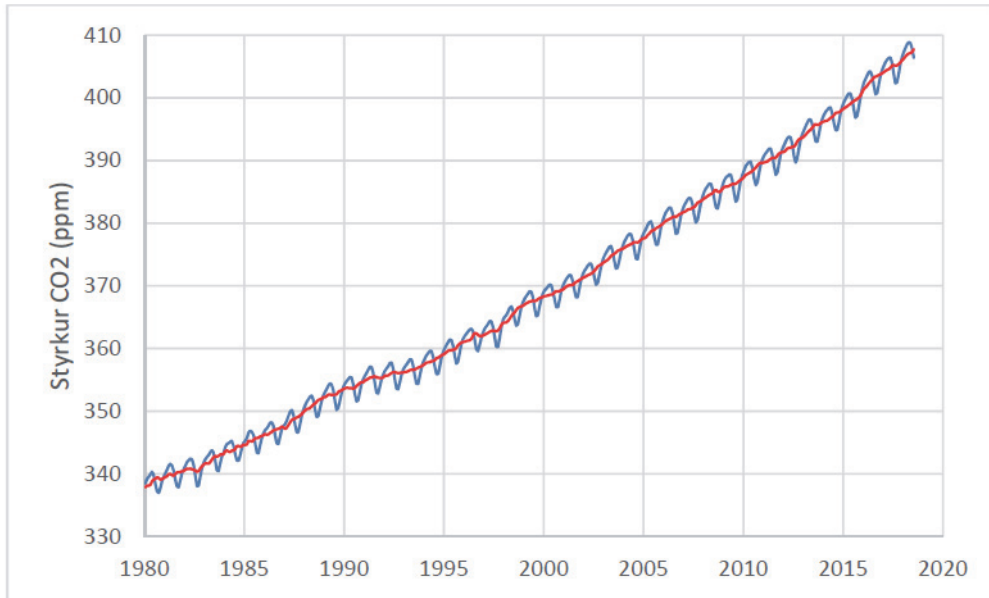
Niðurstöður mælinga á Mauna Loa eru samhljóða niðurstöðum sem fengist hafa víðs vegar um heim, en á vegum NOAA fara fram mælingar á ríflega 80 stöðum, þar á meðal einni mælistöð á Stórhöfða. Á grundvelli þessa safns mælinga reiknar NOAA út meðaltal koldíoxíðs í lofthjúpi, sem eru þær tölur sem m.a. eru notaðar í tengslum við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna.

Í frumvarpi þessu er lagt til að þessar mælingar NOAA á uppsöfnun koldíoxíðs í andrúmslofti verði til grundvallar þess hvort hægt sé að taka ákvörðun um frekari leit, rannsóknir eða vinnslu kolvetnis.

Einn af frumkvöðlum loftslagsvísindanna er James Hansen, sem um árábil var forstöðumaður Goddard-stofnunar NASA. Hann kom fyrir fulltrúadeild bandaríska þingsins 1988 til þess að gera þingmönnum grein fyrir þeirri ógn sem stafaði af hlýnun andrúmslofts jarðar, en skömmu áður hafði stofnunin gert sínar fyrstu loftslagsspár á grundvelli nýrra útreikninga með mun fullkomnara reiknilíkani en áður hafði þekkt. Skilaboð James Hansen voru skýr: Til þess að endurheimta orkujafnvægi jarðar og skapa aftur loftslag sem telja megi eðlilegt þyrfti að koma styrk koldíoxíðs niður í 350 ppm.

<sup>4</sup> <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/9/>

Í samræmi við ábendingar Hansens er í frumvarpi þessu lagt til að styrkur þurfi að hafa mælst undir 350 ppm að meðaltali hvern undangenginna 12 mánaða til þess að stjórnvöld geti tekið umsóknir um olíuleit og -vinnslu til afgreiðslu. Á eftirfarandi línuriti má sjá að þau skilyrði voru síðast uppfyllt árið 1987, en ef gripið yrði til róttækra hnattrænna aðgerða væri mögulegt að snúa þeirri þróun við og ná tölunni aftur niður í 350 ppm á einhverjum áratugum.



Styrkur koldíoxíðs í lofthjúpunum samkvæmt útreikningum bandarísku haf- og veðurfræðistofnunarinnar NOAA.<sup>5</sup> Bláa hlykkjóttá línán sýnir mánaðargildi, rauða línán sýnir reiknaðan ársferil.

Loftslagsbreytingar eru eitt stærsta viðfangsefni stjórnmalanna þessi misserin ef sporna á við þeim alvarlegu áhrifum sem þær munu hafa á líf á jörðinni. Það er því ljóst að horfa verður á loftslagsmál út frá síðferðislegum sjónarmiðum en ekki eingöngu efnahagslegum forsendum.

Rekja má hugmyndir um olíuleit á Drekasvæðinu til ársins 1997 þegar starfshópi var falið að kanna hvort rétt væri að hefja rannsóknir og olíuleit á því svæði. Síðustu leyfi til olíuleitar voru gefin út árið 2013 en síðan þá hefur öllum slíkum leyfum verið skilað. Á þeim tíma sem er liðinn síðan þá hefur umræða um loftslagsbreytingar gjörbreyst og er almenningur mun betur upplýstur um stöðu mála og ríki heims flest sammála um að róttækra aðgerða sé þörf.

Ríki heims eru á þeirri sameiginlegu vegferð að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og þurfa að beita til þess ýmsum ráðum, jafnt með aðgerðum sem taka á eftirspurn og framboði. Ísland kennir sig gjarnan við umhverfisvernd og endurnýjanlega orkugjafa og telur sig til forusturíkja á heimsvísu að því leyti. Verði þetta frumvarp að lögum verður Ísland ekki fyrsta ríkið til að taka þetta skref en meðal þeirra fyrstu og sýnir þannig gott fordæmi. Sú ábyrga afstaða mundi gera landinu kleift að standa undir nafni sem framsækið land í loftslagsmálum.

<sup>5</sup> Á vef NOAA má sjá tölurnar eftir árum, skoða hverja mælistöð fyrir sig og nálgast aðrar upplýsingar um mælingarnar: <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html>