

Umhverfisstofnun

Aðeins sent í tölvupósti: ust@ust.is

20. september 2017

EFNI: Umsögn um starfsleyfistillögu fyrir kísilverksmiðju PCC að Bakka við Húsavík

Landvernd, Þórunnartúni 6, Reykjavík lýsir því yfir að hún er mótfallin starfsemi PCC eins og hún er sett fram í starfsleyfistillögu sem kynnt er á heimasíðu Umhverfisstofnunar. Ástæður þess eru einkum eftirfarandi:

- yrði sú starfsemi leyfð, sem gert er ráð fyrir í tillögunni myndi **heildarlosun Íslands á gróðurhúsalofttegundum aukast um 2,5%-8,0%**, og er það í ósamræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands þar að lútandi;
- starfsemin mun **rýra loftgæði** í nágrenni verksmiðjunnar;
- starfsleyfistillagan er fyrir verksmiðju af stærðargráðu, **66.000 tonna framleiðslu**, sem hvorki hefur verið virkjað fyrir né samið um kaup á rafmagni til rekstrar á, og heldur ekki samið um raforkuflutning vegna þ.m.t. mannvirkjum þeim tengdum, og hefur hvorki íslenska ríkið né sveitarfélagið Norðurþing veitt skattaívilnanir fyrir þessari stærð verksmiðju heldur; og
- matsskýrsla PCC og álit Skipulagsstofnunar frá 2013 er verulegum **annmörkum** háð.

Skipulagsstofnun gaf út álit sitt á umhverfisáhrifum verksmiðju PCC 3. júlí 2013 þar sem hún telur að starfsemin hafi neikvæð áhrif á *loftgæði, menningarminjar og gróður* en óveruleg áhrif á hljóðvist utan verksmiðjulóðarinnar sjálfrar.

Fram kemur í álit Skipulagsstofnunar að ekki hefur verið gert mat á jarðskjálftavá og urðunarsvæðum.

PCC sótti um starfsleyfi í september 2014. Þar er í 2. kafla ranghermt að Skipulagsstofnun hafi í álit sínu fallist á framkvæmdina. Það gerði hún ekki og hefur ekki til þess vald að gildandi lögum.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir athugasemdum Landverndar.

Heildarlosun gróðurhúsalofttegunda og loftgæði í nágrenni verksmiðju

Ísland, ásamt 192 öðrum þjóðum heims, skrifaði undir Parísarsamkomulagið á loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í París 12. desember 2015. Ísland hefur einnig fullgilt samkomulagið og það tekið gildi. Með samningnum stefna þjóðir heims að því að halda hlýnun jarðar af mannavöldum innan 2°C marksins og með það aukamarkmið að reyna að stefna að hún verði innan við 1,5°C, miðað við hitastig fyrir iðnvæðingu. Með stefnumörkun íslenska ríkisins í loftslagsmálum frá árinu 2007 er stefnt að 50-75% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda árið 2050 miðað við 1990. Árið 2015 tilkynnti Ísland að ríkið hyggðist leggja á árar með Evrópusambandinu og ná fram 40% samdrætti í losun árið 2030 miðað við 1990.

Útlosun gróðurhúsalofttegunda frá kísilmálmverksmiðju PCC á Bakka heyrir undir s.k. viðskiptakerfi ESB um útlosun frá ákveðinni mengandi starfsemi. Það þýðir að verksmiðjan heyrir undir evrópskar reglur um samdrátt í losun. Þrátt fyrir þetta er deginum ljósara að heildarútblastur á Íslandi mun aukast við tilkomu verksmiðjunnar.

Í áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum verksmiðjunnar segir: „*Ljóst er að starfsemin mun auka nokkuð heildarlosun Íslands af gróðurhúsalofttegundum. Skipulagsstofnun telur því að áhrif af völdum losunar gróðurhúsalofttegunda verði nokkuð neikvæð*“.

Miðað er við útblástur Íslands árið 2015, sbr. landsskýrsla Íslands (National Inventory Report (NIR)) til loftslagssamnings SP útgefin árið 2017. Aukning koltvíoxíðsígilda (CO₂-eq) vegna PCC á Bakka er 8% ef hún er reiknuð út miðað við heildarlosun Íslands árið 2015 án losunar frá landnotkun og landbreytingu (LULUCF) en 2,5% ef losun LULUCF er tekin með í reikninginn (sjá töflu ES.3 í landsskýrslunni¹). Þetta telur Landvernd ekki samræmast stefnu Íslands í loftslagsmálum, enda um umtalsverða aukningu að ræða í losun gróðurhúsalofttegunda. Breytir þar engu að verksmiðjan heyrir undir hið evrópska losunarkerfi; heildarlosun Íslands myndi aukast umtalsvert verði af starfsemi verksmiðjunnar.

Skipulagsstofnun telur í áliti sínu: „*augljóst að útblástur mengunarefna frá kísilmálmverksmiðju PCC á Bakka muni rýra loftgæði í nágrenni verksmiðjunnar og að áhrif þess verði nokkuð neikvæð*.“ Landvernd hefur ekki forsendur til að kanna áhrif mengunar á loftgæði, en minnir á gríðarlega erfiðleika við gangsetningu og

1

https://www.ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Loftgaedi/NIR%20Iceland%202017%20submission_May%20resub.pdf

rekstur United Silicon í Helguvík og neikvæð áhrif lyktar- og loftmengunar á heilsu fólks í Reykjanesbæ.

Anmarkar á álitum Skipulagsstofnunar

Ekki er í álitum Skipulagsstofnunar fjallað um *tengdar framkvæmdir* og verksmiðjunni háðar; það er virkjun á Þeistareykjum eða orkuöflun til uppsetningar 104 MW af afli, 915 GWh árlegrar raforkunotkunar og háspennulínulögn til að flytja alla þá raforku sem um ræðir í starfsleyfistillögu Umhverfisstofnunar. Ekkert kemur fram hvernig orku yrði aflað í svo stóra verksmiðju PCC sem matskýrsla og álit Skipulagsstofnunar fjallar um, það er alls 104 MW, en sú orka er hvorki til staðar hjá seljanda orkunnar né er ljóst að svo stóra virkjun yrði unnt að smíða að Þeistareykjum og þyrfti því að virkja meiri orku fyrir umrædda framkvæmd en nú er til staðar eftir að þegar hefur verið borað á Þeistareykjum. Hefur ekki verið tekið tillit til nýtingar orkuauðlinda í matskýrslu, álitum Skipulagsstofnunar eða í starfsleyfistillögu Umhverfisstofnunar. Nánar tiltekið er hér átt við mat á sameiginlegum áhrifum þessarra framkvæmda og sammögnunaráhrifa með hinni fyrirhuguðu framkvæmd, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 (uppsöfnuð og samvirk áhrif, bein og óbein), sbr. og til hliðsjónar 2. viðauka laganna, lið 1.ii og og IV. viðauka tilskipunar 2011/92/EB, einkanlega lið 4. b) (nýting náttúruauðlinda), en skýra ber lög nr. 106/2000 með hliðsjón af ákvæðum tilskipunarinnar, sbr. einnig og d-liður 3. töluliðar 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 660/2015, áður d-liður 3. töluliðar 2. mgr. 18. gr. reglugerðar nr. 1123/2005. Ekki var þannig í frummati- eða matskýrslu gerð grein fyrir áhrifum nýtingar náttúruauðlinda á umhverfið, hvorki orku né lands, þrátt fyrir ákvæði d-liðar 3. töluliðar 2. mgr. 18. gr. reglugerðar þágildandi reglugerðar nr. 1123/2005, sbr. nú d-liðar 3. töluliðar 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Í þessu samhengi er til hliðsjónar vísað til skyldu til þess að meta áhrifin saman skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, líkt og úrskurður umhverfisráðherra 31. ágúst 2008 kvað á um, en ljóst er af öllum gögnum máls að framkvæmdirnar eru háðar hver annarri í skilningi laga.

Loks eru áhrif af gríðarlegum efnisflutningum á umhverfið ekki metin og heldur ekki úrgangi, en fram kemur að flutningur á kvarsít einu er áætlaður 13.500 tonn á mánuði, en í starfsleyfisumsókn segir í 6. kafla að önnur umhverfisáhrif séu „umferð flutningabíla og skipa sem ekki tengjast rekstri kísilmálmverksmiðjunnar“, sem Landvernd verður að gera sérstaka athugasemd við að er alls ekki getur verið sannleikanum samkvæmt í skilningi laga nr. 106/2000.

Eru framangreindir anmarkar m.a. á álitum Skipulagsstofnunar.

Umfang framleiðslu

Í 1.2 grein starfsleyfistillögu er gert ráð fyrir að PCC verði heimilt að framleiða í fjórum ljósbogaofnum allt að 66.000 tonnum á ári af hrákísli (>98,5 % Si / e. metallurgical-grade silicon) og allt að 27.000 tonnum af kísildufti/kísilryki og 6.000 tonnum af málmleif og gjalli og 1.500 tonnum af forskiljuryki. Umfang þessarar framleiðslu er er **helmingi meira** en eftirtaldir aðilar hafa heimilað, og myndi nota fjóra ljósbogaofna í stað tveggja sem ráð er fyrir gert í öllum neðangreindum ákvörðunum og samningum og raforkumagn sem hvorki er til né hefur verið samið um kaup á:

1. Alþingi, ríkisstjórn Íslands og Norðurþing, sbr. lög nr. 52/2013 um heimild til samninga um kísilver í landi Bakka í Norðurþingi með fyrirvara í 7. gr. um samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA,
2. Ívilnanasamningur íslenska ríkisins og PCC frá 27. september 2013, háður samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA, sbr. 22.2. og 22.7 grein hans²,
3. Eftirlitsstofnun EFTA í ákvörðun frá 12. mars 2014 um samþykki 13 mismunandi skattaívilnana ríkisins og sveitarfélagsins miðað við 33.000 tonna framleiðslu og tvo ljósbogaofna³,
4. Stefnyfirlýsing fráfarandi ríkisstjórnar 10. janúar 2017, þar sem segir á bls. 6: „Ekki verður efnt til nýrra ívilnandi fjárfestingarsamninga vegna uppbyggingar mengandi stóriðju“⁴, og þannig ekki umfram þegar gildandi ívilnanasamning um 33.000 tonna framleiðslu PCC á Bakka,
5. Landsvirkjun, sbr. samningur dags. 27. mars 2015 um sölu raforku allt að 58 MW (fyrir 33.000 tonna framleiðslu)⁵ með fyrirvara um samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA,
6. Landsnet, sbr. samningur dags. 19. mars 2015⁶ með fyrirvara um samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA, og
7. Eftirlitsstofnun ESA í ákvörðun frá 17. júní 2015 vegna raforkusölusamnings og samnings um raforkuflutning, sjá 8. málsgrein hennar⁷.

Starfsleyfistillagan er því í algeru ósamræmi við önnur leyfi, samninga og forsendur. Ítrekað er að Skipulagsstofnun hefur ekki vald til að veita leyfi, þrátt fyrir það sem segir í starfsleyfisumsókn PCC um að sú stofnun hafi fallist á framkvæmdina.

²[file:///C:/Users/Notandi/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/Temp/State/Downloads/B_nr_450_2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Notandi/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/Temp/State/Downloads/B_nr_450_2014%20(1).pdf)

³ Sjá m.a. í ákvörðun ESA 12. mars 2014 <http://www.eftasurv.int/media/decisions/238-15-COL.pdf>, 20. málsgrein og neðanmálsgrein 8 um hvaða stærðar verksmiðju veittar eru skattaívilnanir til og málsgrein 27 um að um er að ræða **tvo en ekki fjóra ljósbogaofna**.

⁴ Sjá <http://www.bjortframtid.is/wp-content/uploads/2017/01/Stefnyfirlirly%CC%81sing.pdf>

⁵ Op. cit., málsgrein 8 og 9.

⁶ Op. cit.

⁷ Sjá <http://www.eftasurv.int/media/decisions/238-15-COL.pdf>

Úrgangur

Óháð framangreindu um ósamræmi í umfangi starfsemi skv. starfsleyfistillögu miðað við aðrar ákvarðanir yfirvalda og gerða samninga, er gerð athugasemd við 3.15 og 3.16 grein starfsleyfistillögu þar sem virðist við fyrstu sín og skv. orðalagi gert ráð fyrir að spilliefni verði allt að 2.500 tonnum á ári, reiknað sem meðaltal síðustu fjögurra almanaksára, enda er í síðust málgrein greinar 3.15 beinlínis vísað í 3.16 grein, sem fjallar um spilliefni.

Þannig hljóðar 3.15 grein starfsleyfistillögu:

Förgun ónýtanlegra aukaafurða

Fast efni sem ekki fer í sölu, endurvinnslu eða endurnýtingu getur verið eftirfarandi

- Uppsóp af fínefnum frá hráefnum.
- Ónothæft kísilryk
- Óseljanlegt kísilgjall og málmleifar frá steypuskála.
- Ónýtar múrfóðringar frá ofnum og deiglum
- Forskiljuryk

Samanlagt efni af þessu tagi sem þarf að fara í viðurkennda móttökustöð fyrir úrgang, sbr. grein 3.16, skal ekki nema meira en 2.500 tonnum á ári, reiknað sem meðaltal síðustu fjögurra almanaksára.

Og grein 3.16:

Spilliefni

Skila skal til viðurkenndrar spilliefnamóttöku þeim spilliefnum sem verða til við vinnsluna eða starfsemi sem tengist henni. Ávallt skal gæta þess að ekki safnist upp birgðir af spilliefnum, enda er geymsla þeirra ekki heimil.

Spilliefni er í lögum nr. 55/2004 skilgreint þannig: “úrgangur sem inniheldur efni sem haft geta mengandi eða óæskileg áhrif á umhverfið hvort sem þau eru óblönduð eða hluti af öðrum efnum, vörum eða umbúðum sem komist hafa í snertingu við spilliefni og skráð eru á lista í reglugerð um úrgang”. Í álit Skipulagsstofnu er sagt að engin spilliefni falli til við framleiðsluna. Í matsskýrslu PCC frá 23. maí 2013 segir einnig í kafla 2.1 að engin spilliefni falli til við framleiðsluna, þrátt fyrir að í töflu 5 í sömu matsskýrslu sé raunar gert ráð fyrir að allt að 3 tonn af spilliefnum falli til á ári miðað við þá framleiðslu sem starfsleyfistillagan gerir ráð fyrir, líkt og endurtekið er í starfsleyfisumsókn PCC frá september 2014 og er því innbyrðis ósamræmi í gögnum frá PCC, sem álit Skipulagsstofnunar hefur ekki gert grein fyrir, en kafla 3.5 í álitinu tekur ekki á þessu með neinum skýrum hætti, þrátt fyrir athugasemdir ýmissa aðila, meðal annars Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra. Er því sá galli á álit Skipulagsstofnunar að það gerir ekki ráð fyrir neinum spilliefnum, þrátt fyrir að þau virðist vera einhver skv. upplýsingum PCC. En hvergi er í þessu gögnum hinsvegar talað um 2.500 tonn af spilliefnum á ársgrundvelli, líkt og vísað er til í lokamálgrein 3.15 greinar sbr. 3.16 greinar starfsleyfistillögu, með óljósum hætti. Virðist enda fráleitt að til séu móttökustöðvar fyrir slíkt magn spilliefnaúrgangs hérlandis. Hér er annað tveggja stórlega rangt með farið í matsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar eða

Umhverfisstofnun hefur í starfsleyfistillögu gert ráð fyrir spilliefnum sem ekki er gert ráð fyrir af PCC. Gera verður þá lágmarkskröfu fyrir hverja þá starfsemi sem Umhverfisstofnun hyggst leyfa, að skýr grein sé gerð fyrir öllu magni hverskyns aukaafurða og úrgangs, hvernig þessu sé fyrirkomid og fargað eftir atvikum og í hve miklu magni, og að spilliefni séu skýrlega aðgreind frá slíkum afurðum og úrgangi, enda um mismunandi móttökustöðvar að ræða – og mengun.

Í starfsleyfisumsókn er tafla í kafla 7 yfir úrgangsefni, en textinn sem gerir grein fyrir hvernig umrætt efni verður meðhöndlað er óskýr. Þannig verður m.a. ekki séð hvað gert yrði við 24.000 tonn af kísildíoxíðryki (MicroSilica), sem falla muni til á ársgrundvelli, heldur er einungis vísað til þess í töflunni að það sé aukaafurð og það er samkvæmt því ekki úrgangsefni, skv. skilgreiningu þess hugtaks í lögum nr. 55/2003. Í álitni Skipulagsstofnunar er í kafla 3.5 vísað til þess að förgun þess sé háð leyfi Umhverfisstofnunar. Þrátt fyrir það er í starfsleyfistillögu engin tilraun gerð til þess að útskýra og setja skilyrði varðandi þennan úrgang. Þá er sagt í umsókn um starfsleyfi að fastur úrgangur verði „flokkaður eins og mögulegt er“ og ef ekki sé hægt að endurnýta hann innan framleiðslunnar verður hann afhentur viðurkenndum þjónustuaðilum til meðhöndlunar, án þess að tilraun sé gerð til að gera grein fyrir því frekar í starfsleyfistillögu. Það sama á við um 680 tonn af svonefndri deigluklæðningu, 1.680 tonn af svonefndu forskiljuryki og 1.400 tonn af gjalli. Almenn ummæli í starfsleyfisumsókn líkt og: „Rekstur verksmiðjunnar miðar að lágmarks úrgangsmýndun og hámarks nýtingu og endurvinnslu hans enda er það efnahagslegur hvati. Flestar fastar aukaafurðir sem myndast við framleiðslu kísilmálms má annaðhvort endurnýta innan framleiðslunnar eða endurvinna“ geta ekki verið grundvöllur starfsleyfis.

Að mati Landverndar getur álit Skipulagsstofnunar skv. öllu framangreindu ekki verið nægur grundvöllur starfsleyfis Umhverfisstofnunar að því er úrgang varðar.

Flutningar til og frá verksmiðju með hráefni, afurðir og úrgang

Hráefni til framleiðslunnar og afurðir hennar eiga að fara í gegnum Húsavíkurhöfn skv. umsókn PCC um starfleyfi frá september 2014. Flutningar á landi eiga að verða eftir iðnaðarvegi sem leggja á frá höfn inn á iðnaðarsvæðið, m.a. í jarðgöngum í gegnum Húsavíkurhöfða. Þrátt fyrir þetta er í starfsleyfistillögu ekkert fjallað um þann þátt hinar leyfisskyldu starfsemi sem í þessu felst. Það sama á við um flutning úrgangs.

Bökun á fódringum og lyktarmengun – og eftirlit með því

Í 3.19 grein í starfsleyfistillögu er sagt að rekstraraðili skuli hafa ítarlegar verklausreglur um bökun á fódringum í ofnum og skuli kynna þær fyrir Umhverfisstofnun áður en verk hefjist. Einnig að nota skuli gott hráefni sem sé laust við rokgjörn efni og raka og aðferðir við verkið skuli vera þannig að það valdi hverfandi reyklarlykt utan iðnaðarsvæðis.

Að mati Landverndar vantar í fyrsta lagi skilgreiningu á því hvað sé átt við með „bökun á fóðringum“, þannig að almenningur skilji hvað átt er við. Þá þarf að koma fram hversu oft slík „bökun“ fari fram og megi fara fram og hve lengi hún standi í hvert sinn og má standa, svo almenningur geti áttað sig á eðli og umfangi þessa.

Þá skortir hér allar viðmiðanir um hvað sé „ítarlegt“ og hvernig það sé staðreynt og hvenær; hvað sé „gott“ hráefni og hvaða aðferðir séu nánar tiltekið þannig, að mati stofnunarinnar að „hverfandi reykjarlykt“ verði utan iðnaðarsvæðisins. Á þetta ekki síst við þar sem íbúðarbyggð er í einungis 1.600 metra fjarlægð frá iðnaðarsvæðinu og umfangsmikil ferðþjónusta er rekin á sjálfum hafnarbakkanum. Hvað merkir „hverfandi reykjarlykt utan iðnaðarsvæðis“ annars? Tekur það til magns lyktar, tíma, staðsetningar o.s.frv. og hvernig er það mælanlegt og hver mælir það?

Í 3.20 grein segir að PCC skuli gera skal ráðstafanir til að „varna því að lykt berist frá framleiðslustarfsemi“, þannig að hún finnist ekki utan iðnaðarsvæðis. Hvaða „ráðstafanir“, ef ekki beinlínis að stjórna vindáttinni? Hreinsibúnað, og þá hverslags og af hvaða stærðargráðu?

Í greinargerð vegna vinnslu starfsleyfistillögu segir að Umhverfisstofnun hyggist setja í starfsleyfi bein ákvæði um losun þungmálma, um bökun fóðringa og lyktarmengun. Segir að ákvæði um lykt séu beinlínis tilkomin vegna reynslu af annarri sambærilegri verksmiðju, þ.e. United Silicon hf., þar sem „orðið hafi vart við vandamál sem tengjast lykt“. Þrátt fyrir það vantar öll viðmið í starfsleyfistillögu, svo unnt sé að gera sér grein fyrir því hvernig Umhverfisstofnun ætlar sér að hafa raunverulegt eftirlit með áhrifum starfseminnar á umhverfið og beita lögmæltum úrræðum. Landvernd telur ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um reynslu af viðbrögðum ofangreindra stofnana vegna málefna einu kísilmálmverksmiðjunnar sem tekið hefur til starfa hér á landi, United Silicon, en vísar til almennrar umræðu undanfarinna mánaða þar um, og tekur eftir því að af hálfu stjórnámálanna hefur þegar verið rætt um að óska eftir að Ríkisendurskoðandi fjalli um það hvernig þessar stofnanir fjölluðu um þau mál. Spörin hljóta að hræða og Umhverfisstofnun hefur brýnar skyldur við umbjóðendur sína; almenning í landinu.

Áskilnaður

Stjórn Landverndar áskilur sér allan rétt í þessu máli, þar með talið að bera hugsanlegt leyfi Umhverfisstofnunar undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og almenna dómstóla ef til kemur.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Landverndar



Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri

Sif Konráðsdóttir
hæstaréttarlögmaður