

Umhverfisstofnun
Hlín Gísladóttir
Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík

Reykjavík, 4. júlí 2023

Tilvísun: 202306066 / 5.0

Efni: Beiðni um álit Skipulagsstofnunar vegna breytingar á starfsleyfi Rio Tinto á Íslandi

Vísað er til erindis Umhverfisstofnunar til Skipulagsstofnunar, dags. 13. júní 2023. Í erindinu kemur fram að Rio Tinto á Íslandi hf. hafi sótt um aukna framleiðsluheimild af áli úr 212.000 tonnum á ári í allt að 230.000 tonn á ári í álveri fyrirtækisins í Straumsvík. Óskar Umhverfisstofnun eftir álit Skipulagsstofnunar á því hvort endurskoða þurfi umhverfismat vegna framkvæmdarinnar að hluta eða í heild vegna áforma um aukna framleiðslu í samræmi við 28. gr. laga nr. 111/2021.

I.

Í 1. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 segir að í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli framkvæmdar sem falli undir lögina sé lokið við gildistöku þeirra skuli „ákvæði eldri laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, er lúta að leyfisveitingum vegna framkvæmdarinnar gilda.“ Af þessu leiðir að framangreint ákvæði 28. gr. laga nr. 111/2021 á ekki við.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 skal leyfisveitandi óska eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt hafi framkvæmdir ekki hafist innan 10 ára frá því álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir. Í 2. mgr. sömu greinar segir að Skipulagsstofnun geti ákveðið að endurskoða skuli matsskýrslu skv. 1. mgr. hafi forsendur breyst verulega frá því álitinu lá fyrir, svo sem vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, breytinga á löggjöf um umhverfismál, breytinga á alþjóðlegum skuldbindingum eða vegna tækniþróunar varðandi framkvæmdina.

Að mati Skipulagsstofnunar ber að túlka og beita ákvæði 2. mgr. 12. gr. með hliðsjón af 1. mgr. 12. gr. sem leiðir til þess að forsenda þess að Skipulagsstofnun geti tekið ákvörðun um endurskoðun umhverfismats sé sú að framkvæmdir hafi ekki hafist innan 10 ára frá því álit Skipulagsstofnunar lá fyrir. Þessi skilningur hefur verið staðfestur af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. úrskurð frá 13. nóvember 2017 í máli nr. 77/2017 (Hringvegur um Hornafjarðarfliót).

II.

Umhverfismati vegna allt að 460 þúsund tonna framleiðslu á ári í álveri ISAL í Straumsvík lauk með úrskurði Skipulagsstofnunar, dags. 26. júlí 2002. Þar var gert ráð fyrir stækkun í allt að 330 þúsund tonn á ári í fyrri áfanga og allt að 460 þúsund tonn á ári í öðrum áfanga.

Í matsskýrslu ISAL vegna stækkunarinnar kemur fram að þegar umhverfismatið átti sér stað hafi ársframleiðsla verið um 170.000 tonn en að þágildandi starfsleyfi hafi heimilað allt að 200.000

tonna ársframleiðslu. Fram kemur að stefnt hafi verið að því að fullnýta þágildandi starfsleyfi þáverandi hluta álversins og/eða í fyrirhugaðri stækkun, með auknum rafstraumi og bættri nýtingu kera.

Samkvæmt matsskýrslu var í fyrri áfanga gert ráð fyrir að bætt yrði við tveimur tæplega 500 m löngum kerskálum með um 150 kerum. Á milli skálanna var áætlað að staðsetja þurrhreinistöð og norðan við þá nýja skautsmiðju. Í seinni áfanga var áætlað að lengja kerskálana úr fyrri áfanga stækkunarinnar til vesturs þannig að þeir yrðu 950 m langir með 300 kerum. Þar vestan við, áfast kerskálunum, yrði reist kersmiðja. Á milli kerskálanna yrði reist önnur þurrhreinistöð. Framangreindar framkvæmdir voru allar áformaðar sunnan við Reykjanesbraut og hafa þær ekki komið til framkvæmda.

Auk framkvæmda sunnan Reykjanesbrautar var einnig gert ráð fyrir framkvæmdun norðan Reykjanesbrautar í áfanga 1. Þær fólust í stækkun steypuskála, stækkun spennustöðvar og stækkun geymsluhúsnæðis við höfn.

III.

Með umsókn um endurnýjun starfsleyfis ISAL árið 2020 fylgdi skýrsla um grunnástand¹ þar sem m.a. er greint frá þeim framkvæmdum sem átt hafa sér stað síðan umhverfismati vegna stækkunar álversins lauk. Þar segir að árið 2010 hafi verið farið af stað með undirbúning að framleiðsluaukningu í allt að 230.000 tonn á ári í núverandi kerskálum með því að hækka strauminn á hverri kerlínu. Til þess að ná framleiðsluaukningunni fram þurfti m.a. að stækka spennustöð og stækka steypuskála. Í fylgiskjali² með umsókn um breytingu á starfsleyfi ISAL árið 2023, sem var meðfylgjandi erindi Umhverfisstofnunar, kemur fram að lokið var við framkvæmdir í spennustöð til að tryggja að allt að 200 kA straumur gæti farið yfir í kerskála árið 2011. Í sama skjali segir einnig að framkvæmdir við steypuskála hafi staðið yfir á árunum 2009-2013. Þá má sjá á loftmyndum að hafnargeymsla hefur verið stækkuð með nýjum byggingum.

Sem fyrr segir er greint frá því í matsskýrslu ISAL að með framkvæmdum við fyrsta áfanga yrði hægt að framleiða 330.000 tonn á ári og með framkvæmdum við síðari áfanga yrði hægt að framleiða 460.000 tonn á ári. Jafnframt kemur fram að mögulega mætti fullnýta þáverandi starfsleyfi í þáverandi hluta álversins en mögulega myndi aukning upp í 200.000 tonn á ári eiga sér stað í fyrirhugaðri stækkun. Að öðru leyti er ekki tilgreint hvernig framleiðslu verði skipt á milli kerskála og þá er ekki tilgreint hvaða þýðingu aðrar framkvæmdir en þær sem áformaðar voru sunnan Reykjanesbrautar kæmu til með að hafa fyrir framleiðslugetu álversins.

IV.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 173/2021 var starfsleyfi Rio Tinto fellt úr gildi hvað varðar aukningu á framleiðslumagni umfram 212 þúsund tonn á ári sem er það mesta sem framleitt hefur verið í álverinu.

Líkt og fyrr segir heimilaði leyfi Rio Tinto, þegar umhverfismat fór fram árið 2002, upp á 200 þúsund tonna ársframleiðslu. Var það leyfi veitt á grundvelli umhverfismats vegna stækkunar álversins í allt að 200 þúsund tonna ársframleiðslu sem lauk með úrskurði Skipulagsstofnunar árið 1995.

Í gögnum frá Rio Tinto sem fylgdu erindi Umhverfisstofnunar segir að framkvæmdir við spennustöð hafi verið forsenda þess að hægt var að framleiða 212 þúsund tonn á ári, en sem fyrr segir var lokið við þær framkvæmdir árið 2011.

Skipulagsstofnun telur að umhverfismatið frá 2002 sé fullnægjandi grundvöllur til framleiðsluaukningar umfram 200 þúsund tonna ársframleiðslu, þ.e. úr 212.000 í allt að 230.000.

¹ ISAL – Álver Rio Tinto í Straumsvík. Umsókn um endurnýjun starfsleyfis - viðaukar (Apríl 2020).

² Umsókn um breytingu á grein 1.2 í starfsleyfi ISAL – Fylgiskjal – Rökstuðningur fyrir breyttri framleiðsluheimild í starfsleyfi.

Frá því að umhverfismatinu lauk hafa samkvæmt framangreindu framkvæmdir, sem fjallað var um í umhverfismatinu, hafist innan 10 ára frá því að úrskurður Skipulagsstofnunar lá fyrir. Að öðrum kosti hefði framleiðsluaukning í 212.000 tonna ársframleiðslu og þær framkvæmdir sem voru forsendur þeirrar framleiðsluaukningar falið í sér breytingu á framkvæmd sem hefði kallað á viðeigandi málsmeðferð á grundvelli laga nr. 106/2000.

Með hliðsjón af framangreindu telur Skipulagsstofnun stofnunina ekki hafa heimild til að taka ákvörðun um endurskoðun umhverfismats á grundvelli 12. gr. laga nr. 106/2000.

Skipulagsstofnun gerir sér grein grein fyrir því að umhverfismatið er orðið eldra en 20 ára og breytingar hafa orðið á umhverfislöggjöfinni frá þeim tíma. Hins vegar ber stofnuninni að hafa í huga þær kröfur sem leiða af lögmætisreglunni. Af orðalagi 12. gr. laga nr. 106/2000 leiðir að endurskoðunarheimild stofnunarinnar er bundin við að framkvæmdir hafi ekki hafist innan tíu ára frá því að úrskurður eða álit lá fyrir. Úrskurðarnefndin hefur t.d vegna Arnarnesvegar út af framkvæmdaleyfi fyrir 3. áfanga, í máli nr. 140/2022 frá 31. maí 2003, litið svo á að þrátt fyrir að umhverfismat fyrir framkvæmdina hafi verið orðið gamalt, frá árinu 2003, þá hafi framkvæmdin hafist fyrir 1. áfanga á árinu 2004. Úrskurðarnefndin segir síðan eftirfarandi í úrskurðinum: „Ljóst er að framkvæmdir hófust innan tíu ára frá álit Skipulagsstofnunar og var leyfishafa því ekki skylt að óska eftir ákvörðun stofnunarinnar um hvort endurskoða þyrfti matsskýrslu áður en framkvæmdaleyfið var gefið út.“ Þá bendir Skipulagsstofnun á 1. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi en þar segir að framkvæmd teljist „hafin þegar hreyft hafi verið við yfirborði jarðvegs á framkvæmdastað“.

Egill Þórarinsson

