152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna banns við leit, rannsóknum og vinnslu kolvetnis í efnahagslögsögunni.

Frá umhverfis, orku- og loftslagsráðherra.

1. KAFLI

**Brottfall laga.**

1. gr.

Eftirtalin lög eru felld úr gildi:

1. Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001.
2. Lög um skattlagningu á kolvetnisvinnslu nr. 109/2011.
3. Lög um stofnun hlutafélags um þátttöku íslenska ríkisins í kolvetnisstarfsemi nr. 6/2015.
4. KAFLI

**Breyting á lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins nr. 73/1990, með síðari breytingum.**

1. gr.
2. Við 2. mgr. 1. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hugtakið kolvetni merkir jarðolía, jarðgas eða annars konar kolvetni sem er til staðar í jarðlögum undir hafsbotni frá náttúrunnar hendi og nýtanlegt er í loftkenndu eða fljótandi formi.
3. Á eftir 3. gr. kemur ný grein, sem verður 3. gr a, svohljóðandi: Þrátt fyrir ákvæði 2. og 3. gr. er óheimilt að veita leyfi til leitar, rannsóknar eða vinnslu kolvetnis á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga.
4. KAFLI

**Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, með síðari breytingum.**

1. gr.

2. málsl. 1. mgr. 2. gr. fellur brott.

1. gr.

VI. kafli laganna fellur brott.

1. gr.

10. töluliður II. viðauka fellur brott.

1. KAFLI

**Breyting á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021, með síðari breytingum.**

1. gr.

iv – liður töluliðar 2.04 í 1. viðauka fellur brott.

1. KAFLI

**Breyting á lögum um brunavarnir nr. 75/2000, með síðari breytingum.**

1. gr.

13. gr. a fellur brott.

1. KAFLI

**Breyting á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004, með síðari breytingum.**

1. gr.

Orðin„nema um sé að ræða efni frá kolvetnisvinnslu eða borunum tengdum henni“ í b- lið 9. tl. 3. gr. falla brott.

1. gr.

38. tl. a- liðar I. viðauka fellur brott.

1. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stjórnarsáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs, 2021, er kveðið á um að ríkisstjórnin muni ekki gefa út nein leyfi til olíuleitar í efnahagslögsögu Íslands. Þar er jafnframt sett fram það markmið að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum eigi síðar en árið 2040 og verði þá óháð jarðefnaeldsneyti fyrst ríkja. Í orkustefnu fyrir Ísland kemur fram að orkuskipti þar sem jarðefnaeldsneyti víkur fyrir endurvinnanlegum orkugjöfum, séu nauðsynleg til að vinna gegn loftslagsvánni sem sé ein af stærstu áskorunum sem mannkynið standi frammi fyrir. Í aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftslagsmálum eru tilgreindar aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að Ísland nái að uppfylla skuldbindingar sínar í samræmi við Parísarsamninginn en ljóst er að Ísland verður að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og til þess þarf öflugar aðgerðir.

Með þessu frumvarpi er lagt til að stefnu stjórnvalda verði fylgt eftir með lagasetningu þar sem lagt er bann við því að veita leyfi til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis (olíu) í efnahagslögsögunni. Lagasetningunni fylgja einnig ýmsar breytingar á lögum þar sem er að finna vísun til leitar, rannsóknar og vinnslu kolvetnis í efnahagslögsögunni.

* 1. *Yfirlit yfir löggjöf sem varðar leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.*
     1. *Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins nr. 73/1990.*

Lögin mæla fyrir um eignarrétt íslenska ríkisins að öllum auðlindum á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Hugtakið auðlind í lögunum tekur til allra ólífrænna og lífrænna auðlinda hafsbotnsins annarra en lifandi vera. Hugtakið netlög merkir í lögunum sjávarbotn 115 metra frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Samkvæmt lögunum má enginn leita að efnum til hagnýtingar á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga, nema að fengnu skriflegu leyfi Orkustofnunar en að öðru leyti hafa lögin ekki að geyma nein fyrirmæli um veitingu leyfa eða tímalengd þeirra.

* + 1. *Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001.*

Meginmarkmið laga nr. 13/2001 er að setja rammalöggjöf um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Við setningu laganna var talið brýnt að skýra réttarstöðu leyfishafa enda var á þeim tíma áhugi fyrir möguleikanum á kolvetnisvinnslu hér á landi. Lögin taka til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis og flutning þess eftir leiðslukerfi utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Kolvetni merkir í lögunum jarðolía, jarðgas eða annars konar kolvetni sem er til staðar í jarðlögum undir hafsbotni frá náttúrunnar hendi og nýtanlegt er í loftkenndu eða fljótandi formi.

Leyfi Orkustofnunar til leitar að kolvetni skv. 4. gr. laganna eru veitt að hámarki til þriggja ára, og veita heimild til leitar með ýmsum jarðeðlis- og jarðefnafræðilegum aðferðum, sýnatöku af jarðlögum hafsbotnsins án borunar og borunar eftir sýnum af jarðlögum allt að 25 metrum niður fyrir hafsbotn. Leyfi til leitar að kolvetni er ekki sérleyfi og veitir leyfishafa ekki rétt til borunar eftir kolvetni, vinnslu kolvetnis eða forgangsrétt til að fá slík leyfi síðar. Umsókn um leyfi til leitar er ekki háð sérstakri opnun svæðis eða útboðsferli.

Leyfi til rannsókna og vinnslu á kolvetni samkvæmt 7 – 8. gr. laganna eru sérleyfi og veitt í kjölfar útboðs í samræmi við ákvæði laga nr. 13/2001. Í nánar tilteknum tilvikum er heimilt að taka til greina umsóknir utan útboðstímabils í samræmi við 5. mgr. 8. gr. laganna. Slíkt leyfi felur í sér einkarétt leyfishafa til rannsókna og vinnslu. Lögin fela m.a. í sér innleiðingu á tilskipun 94/22/EB um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvatnsefni, en megintilgangur tilskipunarinnar er að tryggja jafnan aðgang að starfsemi er varðar leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Fram kemur í tilskipuninni að aðildarríkin hafi yfirráðarétt yfir kolvetnisauðlindum á sínu yfirráðasvæði, þar á meðal rétt til þess að ákveða hvaða svæði verði gerð aðgengileg til að stunda á þeim leit, rannsóknir eða vinnslu kolvetnis.

* + 1. *Lög um skattlagningu á kolvetnisvinnslu nr. 109/2011.*

Lögin taka til skattlagningar á allar tekjur af rannsóknum, vinnslu og sölu kolvetnis, þ.m.t. öll afleidd starfsemi, svo sem flutningur í leiðslum eða með skipum og önnur vinna og þjónusta sem innt er af hendi í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands eða á samliggjandi hafsvæði þar sem kolvetnisauðlind nær yfir miðlínu annars ríkis þegar réttur til kolvetnis fellur til Íslands samkvæmt samningi við hitt ríkið eða á öðrum svæðum, enda hafi Ísland rétt til að skattleggja þá starfsemi og vinnu samkvæmt almennum rétti eða sérstökum samningum við erlent ríki. Skattskyldur leyfishafi samkvæmt lögunum er hver sá aðili sem fengið hefur leyfi eða hlutdeild í leyfi til rannsókna eða vinnslu kolvetnis samkvæmt lögum nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

* + 1. *Lög um stofnun hlutafélags um þátttöku íslenska ríkisins í kolvetnisstarfsemi nr. 6/2015.*

Í lögunum er ráðherra gert heimilt að stofna opinbert hlutafélag í eigu ríkisins og sem hefur það að markmiði að gæta hagsmuna íslenska ríkisins vegna þátttöku þess í kolvetnisstarfsemi, sbr. skilgreiningu á hugtökunum kolvetni og kolvetnistarfsemi í lögum um leit rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001.

* + 1. *Ýmis lög.*

Í frumvarpinu er gerð tillaga til breytinga á ýmsum lögum þar sem er að finna efnisákvæði varðandi leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga innan efnahagslögsögunnar. Þannig ná lög um hollustuhætti og mengunarvarnir til slíkrar starfsemi og mæla fyrir um skyldu til að afla starfsleyfis Umhverfisstofnunar fyrir atvinnurekstur vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis sem getur haft í för með sé mengun í hafi eða á hafsbotni innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka. Í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 er mælt fyrir um matsskyldu framkvæmda vegna vinnslu og rannsóknarborana vegna kolvetnis utan netlaga og innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka. Í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 er mælt fyrir um sérstakt öryggismat sem notandi mannvirkis sem er fyrirhugað eða tilkomið vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis skal framkvæma og staðfestist af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Jafnframt skal Húsnæðis- og mannvirkjastofnun annast eldvarnareftirlit vegna þessara mannvirkja. Þá er í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 að finna vísun í kolefnisvinnslu eða boranir tengdum henni.

* + 1. *Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998.*

Frumvarp þetta varðar leit og vinnslu kolvetnis utan netlaga. Í lögum nr. 57/1998 er í einum lagabálki að finna reglur um allar auðlindir í jörðu innan netlaga, hvort sem um er að ræða í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi. Samkvæmt lögunum er eignarréttur að auðlindum í eignarlöndum og innan netlaga í vötnum og sjó í höndum landeiganda. Á jörðum utan eignarlanda, þ.e. þjóðlenda, hefur ríkið eignarrétt að auðlindum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt því sem rakið er hér að framan gerir gildandi löggjöf ráð fyrir því að unnt sé að fá útgefið leyfi til leitar kolvetnis í efnahagslögsögunni sem og að stjórnvöld geti ákveðið að auglýsa eftir umsóknum um leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis. Telja verður að löggjöfin samræmist ekki stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og orkuskiptum sem vísað er til í inngangskafla þessarar greinargerðar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að lögum nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins verði breytt þannig að í þeim komi fram að ekki sé heimilt að gefa út leyfi til leitar, rannsóknar eða vinnslu kolvetnis í efnahagslögsögunni. Þá falli brott lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis auk laga um skattlagningu á kolvetnisvinnslu nr. 109/2011 og laga um stofnun hlutafélags um þátttöku íslenska ríkisins í kolvetnisstarfsemi nr. 6/2015. Þá eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum þar sem er að finna efnisákvæði sem varða kolefnisstarfsemi. Frumvarpið tekur ekki til leitar eða hagnýtingar annarra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga eða rannsókna og nýtingu auðlinda á landi eða innan netlaga. Verði frumvarpið að lögum er ljóst að ekki verða gefin út leyfi til leitar, rannsóknar eða vinnslu kolvetnis án aðkomu Alþingis með viðeigandi lagabreytingum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Íslenska ríkið er eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Gefur frumvarpið þannig ekki tilefni til umfjöllunar um samræmi við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar.

Íslenska ríkið getur í krafti fullveldis síns ákveðið að banna leit og vinnslu olíu í efnahagslögsögu sinni. Ákveði ríkið að heimila slíka starfsemi þarf að innleiða aftur tilskipun 94/22/EB um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvetni.

5. Samráð.

Haft var samráð við Orkustofnun og utanríkisráðuneytið við undirbúning lagasetningarinnar. Áform um lagasetninguna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 28.1.22 með frest til athugasemda til 11.2.22, mál nr. 22/2022. Tvær umsagnir bárust um áformin.

Landvernd styður áform um lagasetninguna og telur þau nauðsynleg til þess að staðfesta yfirlýstan vilja Íslands í verki til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Engu sé fórnað með því að banna olíuleit- og vinnslu þar sem ekki fari fram virk leit að olíu í efnahagslögsögu Íslands. Að mati Landverndar eru áformin í samræmi við orkustefnu Íslands þar sem m.a. er gert er ráð fyrir því að Ísland verði jarðefnaeldsneytislaust árið 2050, við stjórnarsáttmálann þar sem Ísland skal verða jarðefnaeldsneytislaust fyrir 2040 og við Parísarsáttmálann sem Ísland hefur undirritað. Að mati Landverndar væri í framhaldinu afbragðsskref fyrir íslenska ríkið að gerast aðili að bandalagi þjóða sem hafi skuldbundið sig til þess að leyfa ekki nýja olíu- og gasvinnslu (Beyond Oil and Gas Alliance) og skipi sér þar með í fremstu röð þjóða sem sýna vilja í verki til þess að hefta lotslagsvána. Þá gerir Landvend athugasemd við notku hugtaksins kolvetni. Kolvetni séu langar sykurkeðjur og trefjar (e. carbohydrates) en jarðefnaeldsneyti séu fitusækin efni sem kalla megi vetniskolefni (e. hydrocarbons).

Umhverfisstofnun bendir í umsögn sinni á að brottfall laga nr. 13/2001 kunni að hafa áhrif á aðra löggjöf, svo sem tiltekin ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Vegna ábendingar Landverndar um bandalag þjóða og svæðisbundinna stjórnvalda um bann við vinnslu olíu og gass er rétt að benda á að íslensk stjórnvöld hafa fylgst með myndun bandalagsins sem hleypt var af stokkunum á aðildarríkjafundi Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna 2021. Verði frumvarpið að lögum væri það traustur grundvöllur fyrir þátttöku Íslands ef ákveðið yrði að sækjast eftir því. Vegna ábendingar Landverndar um notkun hugtaksins kolvetni er bent á að í meðförum Alþingis á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 13/2001 var hugtakið rætt í iðnaðarnefnd. Í nefndaráliti nefndarinnar (126. löggjafarþing 2000 – 2001, þskj. 733, 175. mál) segir: „*Við meðferð frumvarpsins í nefndinni var töluvert rætt um notkun hugtaksins kolvetni þegar átt er við jarðefni á borð við olíu og gas og því velt upp hvort ruglingur kynni að skapast við hugtakið kolvetni (carbohydrates) eins og það er notað í matvælafræði. Hugtakið kolvetni eins og það er notað í frumvarpinu er þýðing á orðinu „hydrocarbon“, en það hefur einnig verið þýtt sem kolvatnsefni. Nefndin telur að best fari á því að nota hugtakið kolvetni áfram þar sem með því fæst innra samræmi gagnvart öðrum hugtökum efnafræðinnar. Þá má nefna að við meðferð málsins var nefndinni kynnt að Íslensk málstöð vísar á Ingvar Árnason, dósent í ólífrænni efnafræði við Háskóla Íslands, um heppilega þýðingu á hugtakinu „hydrocarbon“, en hann er þeirrar skoðunar að rétt sé að nota orðið kolvetni yfir þau jarðefni sem hér er átt við. Auk þess bendir nefndin á að um hugtakið kolvetni eins og það er notað í matvælafræði hafa einnig verið notuð orðin kolhýdröt eða sykrur.“* Með vísan í framangreint nefndarálit er í þessu frumvarpi ekki gerð tillaga um að víkja frá notkun á hugtakinu kolvetni eins og það er notað í lögum nr. 13/2001. Þá er í frumvarpinu lagðar til breytingar á ýmsum lögum vegna banns við leit, rannsókn og vinnslu kolvetnis í efnahagslögsögunni með vísan í umsögn Umhverfisstofnunar.

6. Mat á áhrifum.

Lagasetningin hefur ekki áhrif á útgjöld hins opinbera. Frumvarpið er í samræmi við stefnu stjórnvalda um umhverfisvernd og sjálfbæra þróun. Verði frumvarpið að lögum er tryggt er að ekki verði teknar ákvarðanir um að heimila tiltekna starfsemi sem er til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun. Engir aðilar hafa leyfi til að stunda leit, rannsóknir eða vinnslu kolvetnis í efnahagslögsögunni í dag.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis falli brott. Vísast til almennrar umfjöllunar greinargerðarinnar til nánari skýringar. Samhliða brottfalli laga nr. 13/2001 er lagt til að lög um skattlagningu á kolvetnisvinnslu nr. 109/2001 og lög um stofnun hlutafélags um þátttöku íslenska ríkisins í kolvetnisstarfsemi falli brott enda taka þessi lög einungis til starfsemi samkvæmt lögum nr. 13/2001.

Um 2. gr.

Í a- lið er lagt til að við 2. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990, þar sem skilgreint er hugtakið auðlind, bætist sérstök skilgreining á hugtakinu kolvetni. Þrátt fyrir að skilgreining á hugtakinu kolvetni falli innan skilgreiningar auðlindahugtaksins er rétt að skilgreina hugtakið sérstaklega enda markmið þessarar lagasetningar að mæla fyrir um bann við leit, rannsókna og vinnslu kolvetnis.

Í b- lið er lagt til að við lögin bætist ný grein, 3. gr. a þar sem mælt verði sérstaklega fyrir um bann við leit, rannsókn eða vinnslu kolvetnis í efnahagslögsögunni.

Til nánari skýringa er vísað til almennrar umfjöllunar í þessari greinargerð.

Um 3 - 5. gr.

Í ákvæðum 3. – 5. gr. eru lagðar til breytingar á tilteknum ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 sem varða leyfisveitingu Umhverfisstofnunar.

Í 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. kemur fram að lögin nái einnig til starfsemi og framkvæmda í efnahagslögsögunni vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis. Er í 3. gr. lagt til að málsliðurinn falli brott.

VII. kafli laganna inniheldur eitt ákvæði, 33. gr. sem felur í sér sérákvæði fyrir atvinnurekstur vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis. Ákvæðið mælir fyrir um leyfisveiting Umhverfisstofnunar og málsmeðferð fyrir atvinnurekstur vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að VII. kafli, sbr. 33. gr., falli brott.

Samkvæmt 10. tölulið II. viðauka gefur Umhverfisstofnun út starfsleyfi fyrir rannsóknum og vinnslu kolvetnis. Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að 10. töluliður falli brott.

Um 6. gr.

Lagt er til að iv- liður töluliðar 2.04 í 1. viðauka við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana falli brott. Í ákvæðinu er tilgreint að vinnsla og rannsóknarboranir vegna kolvetnis utan netlaga og innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka falli í B- flokk framkvæmda sem felur í sér að meta skal hverju sinni hvort viðkomandi framkvæmd skuli undirgangast umhverfismat.

Um 7. gr.

Lagt er til að ákvæði 13. gr. a laga um brunavarnir nr. 75/2000 falli brott en í ákvæðinu er mælt fyrir um að mannvirki innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka sem eru fyrirhuguð eða tilkomin vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis skuli háð sérstöku öryggismati eftir því sem nánar er mælt fyrir um í ákvæðinu og í reglugerð.

Um 8. og 9. gr.

Í 8. og 9. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004.

Í 9. tl. 3. gr. er hugtakið losun skilgreint. Í b- lið ákvæðisins kemur fram að það teljist ekki losun þegar úrgangsefni eða önnur efni, sem beinlínis stafi frá ransóknum eða nýtingu jarðefna í eða á hafsbotni berist í hafið nema um sé að ræða efni frá kolvetnisvinnslu eða borunum tengdum henni. Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði brott vísun í kolvetnisvinnslu.

Í 38. tl. a- liðar I. viðauka laganna eru rannsóknir og vinnsla kolvetnis tilgreind sem starfsemi sem geti valdið bráðamengun á hafi eða ströndum vegna eðlis starfseminnar og/eða nálægðar hennar við sjó. Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að töluliðurinn falli brott.

Um 10. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.