

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. janúar 2023

STJÓRNSÝSLUKÆRA

1 INNGANGUR

1.1 Kærandi

Running Tide Iceland ehf., kt. 580522-0330, Lækjargötu 2, 101 Reykjavík („félagið“ eða „kærandi“) kærir hér með ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 22. desember 2022 („ákvörðun Umhverfisstofnunar“ eða „ákvörðunin“).

Í ákvörðun Umhverfisstofnunar er byggt á því að rannsóknir félagsins feli í sér varp í hafið samkvæmt 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda („lög um varnir gegn mengun hafs og stranda“) og séu því leyfisskyldar.

1.2 Kæruheimild

Í samræmi við leiðbeiningar Umhverfisstofnunar er hinni kærðu ákvörðun vísað til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra („umhverfisráðherra“ eða „ráðherra“) til úrskurðar, sbr. 28. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda.

1.3 Kröfur kæranda

Kærandi vísar ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 22. desember 2022 til umhverfisráðherra til að fá henni breytt. Þess er krafist að ráðherra taki efnislega ákvörðun í málinu þar sem tekið verði mið af þeim atriðum og lagasjónarmiðum sem byggt er á hálfu kæranda og fallist verði á að rannsóknir félagsins sem leyfi fékkst fyrir af hálfu stjórnvalda 8. júlí 2022 („rannsóknarleyfið“) feli ekki í sér varp í hafið í skilningi 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, þar sem rannsóknir félagsins uppfylla skilyrði a-liðar 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. sömu laga um lögmætan tilgang.

1.4 Helstu áhersluatriði í kærinni

Í ákvörðun Umhverfisstofnunar er byggt á því að ekki hafi annað komið fram en að rannsóknir Running Tide feli í sér varp í hafið samkvæmt 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda. Varp efna í hafið sé bannað samkvæmt ákvæðinu og sé því leyfisskyldt en heimildir til leyfisveitinga eigi eingöngu við um þau efni sem talin eru upp í ákvæðinu.

Niðurstaða stofnunarinnar byggist einkum á því að ekki verði séð að rannsókn kæranda sé ætlað að svara rannsóknarspurningum sem snúa að virkni aðferðanna eða hvort þær leiði til kolefnisbindingar og förgunar eins og að sé stefnt. Vegna þess verði ekki séð að skýr vísindalegur tilgangur sé svo ráðandi að tilgangurinn sé annar en förgun í skilningi laga um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þá liggi ekki fyrir gögn um hvort

aðgerðin fari ekki gegn markmiðum sömu laga og vísað til varúðarsjónarmiða því til stuðnings, sjá fylgiskjal 1.

Kærandi telur aftur á móti að allar nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir um rannsóknina og einstaka þætti hennar á þessu stigi og áhrif hennar enda hefur utanríkisráðuneytið fyrir hönd stjórnvalda veitt félaginu rannsóknarleyfi samkvæmt 9. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn. Kærandi telur því að Umhverfisstofnun hafi við meðferð sína á málinu farið út fyrir valdsvið sitt auk þess sem stofnuninni hafi ekki tekist að greina réttilega fyrirliggjandi upplýsingar um rannsókn félagsins og markmið hennar og heimfæra með fullnægjandi hætti til laga.

Kærandi getur því augljóslega ekki sætt sig við niðurstöðu Umhverfisstofnunar. Þess vegna er óhjákvæmilegt að vísa ákvörðun þessari til ráðherra umhverfismála til úrskurðar. Fyrir þessu eru færð nánari rök í 4. kafla kærunnar.

1.5 Samantekt kærunnar

1. Það er óumdeilt að inngríp mannsins í kolefnishringrásina, m.a. með því að sækja kolvetni úr jarðlögum og dæla í umhverfið hefur skaðleg ytri áhrif, m.a. loftslagsbreytingar og súrnun sjávar.¹ Alþjóðasamfélagið, að Íslandi meðtöldu, ákvað með Parísarsamkomulaginu að vinna markvisst að því að halda hækkun meðalhita á jörðu undir 2,0°C og gera allt sem hægt er til að halda hækkun meðalhita undir 1,5°C.² Samkvæmt nýjustu skýrslum IPCC er orðið skýrt að eini raunhæfi kosturinn til að ná því markmiði sé að draga verulega úr losun **og** fjarlægja kolefni úr hröðu kolefnishringrásinni og koma fyrir í þeirri hægu (e. carbon removal, ísl. kolefnisförgun).³ Til þess að 1,5°C markmiðið sé raunhæft þarf að finna leiðir til að fjarlægja 6 milljarða tonna (Gt) CO₂ á ári, sem er meira en öll olíuframleiðsla heimsins.⁴ Núverandi geta mannkyns til kolefnisförgunar er talin í þúsundum tonna, sem er langt frá þörfinni.
2. Um 31% af CO₂ sem mannkyn losar endar í sjónum.⁵ Þá hefur hafið dregið í sig um 90% af hlýnun jarðar síðustu áratugi.⁶ Hækkandi hitastig sjávar og lækkandi pH gildi (þ.e. súrnun) eru þær tvær stærstu ógnir sem steðja að sjónum, og þrátt fyrir að markmiðum Parísarsamkomulagsins verði náð, er veruleg hætta á óafturkræfum skaða fyrir vistkerfi sjávar, t.d. algjörum dauða kóralrifa á hitabeltissvæðum og breytingum á hafstraumum með ómældum neikvæðum áhrifum.⁷ Á sama tíma er sjórinn stærsti kolefnisgleypir (e. *carbon sink*) heims, en sjórinn geymir um 38.000 Gt af kolefni í dag.⁸ Náttúrulegir ferlar sjávar færa milljarði tonna úr hröðu kolefnishringrásinni í þá hægu ár hvert, og mikil tækifæri til að magna þá ferla upp.
3. Running Tide er félag á sviði sjávarheilsu, sem m.a. hefur þróað aðferð sem nýtir þrjár náttúrulegar leiðir hafsins til að fjarlægja kolefni, og hefur raunverulegan möguleika til geta unnið að kolefnisförgun á stórum skala.⁹ Félagið vinnur á alþjóðavettvangi með mörgum helstu lykilaðilum á sviði kolefnisförgunar, þar á meðal með *Ocean Visions*, einum helsta drifkrafti vísindalegrar þekkingar og þróunar

¹ IPCC Special Report - Headline Statements from the Summary for Policymakers ([hlekkur](#)).

² Parísarsamkomulagið ([hlekkur](#)).

³ White Paper: Carbon Removal is Mass Transfer from Fast to Slow Carbon Cycles ([hlekkur](#)).

⁴ McKinsey & Co - Now the IPCC has recognized that carbon removals are critical to addressing climate change, it's time to act ([hlekkur](#)).

⁵ The oceanic sink for anthropogenic CO₂ from 1994 to 2007 ([hlekkur](#)).

⁶ NASA - Ocean Warming ([hlekkur](#)).

⁷ Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points ([hlekkur](#)).

⁸ How climate change alters ocean chemistry - World Ocean Review ([hlekkur](#)).

⁹ White Paper - Sustainably Amplifying the Natural Carbon Cycle ([hlekkur](#)).

á sviði sjávartengdra lausna við loftslagskrísunni. Hjá félaginu starfa meira en 100 manns á heimsvísu, þar af meira en 15% með doktorspróf..

4. Þann 8. mars 2022 undirrituðu fjórir ráðherrar stuðningsyfirlýsingu við komu Running Tide til Íslands, enda verkefnið í samræmi við fyrirætlanir stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands um að landið verði vagga grænna lausna.
5. Þann 10. mars sótti Running Tide um leyfi til vísindalegra rannsókna. Að undangenginni leyfisveitingu aflaði ráðuneytið umsagna, m.a. Umhverfisstofnunar, Hafrannsóknarstofnunar og umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytis. Leyfi var gefið út 8. júlí fyrir þess hluta verkefnis Running Tide á Íslandi sem snýr að fleytingu efnis á rúmsjó, og var sérstaklega tiltekið að innan landhelgi næði leyfið til fleytingar á 50.000 tonnum af flothykjum félagsins. Leyfinu fylgdu nokkur skilyrði, m.a. um samráð við íslensk stjórnvöld, og að sækja þyrfti um önnur tilskilin leyfi eða fá staðfest að þau þyrfti ekki.
6. Þann 20. júlí sendi Running Tide erindi til Umhverfisstofnunar og óskaði eftir afstöðu stofnunarinnar til þess hvort að bann við varpi í hafið næði til rannsóknar félagsins og hvort sækja þyrfti um leyfi vegna hennar. Erindi félagsins var ekki svarað af hálfu Umhverfisstofnunar fyrr en með bréfi rúmum fimm mánuðum síðar, eða 22. desember sl. Þar var byggt á að ekki væri sýnt fram á að tilgangur rannsókna félagsins væri annar en varp í hafið sem væri leyfisskylt lögum samkvæmt. Félagið telur stofnunina ekki byggja afstöðu sína á fullnægjandi grundvelli og hún sé ekki í samræmi við lög enda telur félagið á að rannsóknir félagsins uppfylla skilyrði laga um lögmætan tilgang.
7. Verulegir annmarkar hafa auk þess verið á málsmeðferð Umhverfisstofnunar. Á þessu fimm mánaða tímabili stóðust engir tímafrestir sem stofnunin upplýsti félagið um. Ítrekaðar beiðnir um leiðbeiningar, útskýringar á lagagrundvelli, og upplýsingum að hverju rannsókn stofnunarinnar lyti á þessum langa málsmeðferðartíma var lengi vel, og í sumum tilvikum alfarið, ósvarað. Því til stuðnings má benda á að í áformuðu svari stofnunarinnar 15. nóvember kvaðst stofnunin ekki geta komist að niðurstöðu um málið og byggði umfjöllun sína á öðrum lagagrundvelli en endanleg ákvörðun byggðist svo á.
8. Við meðferð málsins hefur stofnunin ítrekað lagt rangar forsendur til grundvallar umfjöllun sinni sem byggjast einkum á að verkefnið hafi breyst frá því að rannsóknarleyfið var gefið út. Þær fullyrðingar eru hvorki í samræmi við gögn málsins né afstöðu utanríkisráðuneytisins. Auk þess er stofnunin ekki bær aðili til að meta hvort rannsóknir sem þegar hefur verið veitt leyfi fyrir af hálfu íslenskra stjórnvalda rúmist innan þess leyfis, eins og utanríkisráðuneytið hefur jafnframt bent stofnuninni á.¹⁰ Þá hefur stofnunin með öllu litið framhjá upplýsingum sem liggja fyrir í gögnum málsins. Á meðan á málsmeðferðinni stóð tjáði stofnunin Running Tide þrívægis í gegnum síma að sökum þess að um rannsókn væri ræða félli rannsóknin ekki undir bann við varpi, enda um lögmætan tilgang að ræða, þvert á niðurstöðu þess í hinni kærðu ákvörðun.
9. Töf á afgreiðslu hefur valdið félaginu miklu fjárhagslegu tjóni, og orðið til þess að hálf t.ár er liðið af leyfinu, sem Umhverfisstofnun var veitt færi á að koma að umsögn um, en í þeirri umsögn var ekkert vísað til þess eða gefið í skyn að hún teldi rannsóknir félagsins ekki fela í sér lögmætan tilgang og hvorki leyfisveitanda né félaginu því veitt færi á að taka afstöðu til þess áður en leyfið var gefið út eða taka

¹⁰ Tölvubréf utanríkisráðuneytisins til Umhverfisstofnunar, dags. 2. desember 2022, sjá fylgiskjal 10.

tillit til þess við þær ráðstafanir sem voru gerðar í framhaldi af leyfisveitingunni um að hefja rannsóknir.

2 UM RUNNING TIDE ICELAND EHF. OG STARFSEMI Á ÍSLANDI

2.1 Inngangur

Running Tide er félag á sviði sjávarheilsu (e. Ocean health) sem þróar markvissar aðferðir til að sporna við helstu ógnunum sem steðja að hafinu. Mikilvægt er að það byggist upp þekking, geta og vilji til að minnka neikvæð áhrif mengunar á umhverfið.

Síðustu ár hefur félagið unnið að undirbúningi og rannsóknum á aðferð sem nýtir þrjár náttúrulegar leiðir hafsins við að binda kolefni í hafinu. Í gegnum þá vinnu hefur Running Tide komið á samstarfi við alþjóðlega, virta og sérfróða aðila um vísindalegar rannsóknir og þróun tengda kolefnisförgun, og markað sér stöðu sem leiðandi aðili á sviði sjávarförgunar (e. Ocean Carbon Dioxide Removal).

Kolefnisförgun snýst í stuttu máli um að stuðla að jafnvægi milli hægu og hröðu kolefnishringrásanna. Færa þarf kolefni í miklu magni úr þeirri hröðu (andrúmsloft, efstu lög sjávar, lífhvolf) í þá hægu (jarðlög, steinefni, djúpsjór), en náttúrulegir ferlar gera það í stórum stíl í dag. Á íslensku er talað um kolefnisförgun sem heildarferillinn sem felur í sér að grípa kolefni (t.d. í formi CO₂ eða lífmassa, e. carbon capture), færa það milli staða, og binda (e. sequester) í varanlegum kolefnisgleypum (e. carbon sinks). Dæmi um það er að grípa kolefni í formi CO₂ með lofthreinsiveri (e. Direct Air Capture), færa gasið með pípum í niðurdælingastöð, og binda það í stein (e. mineralization).¹¹

2.2 Running Tide er fyrsta félagið sem fékk brautargengi hjá tveimur virtustu stuðningsaðilum kolefnisförgunar í heimi

Leiðbeiningar IPCC eru þær að ekki sé raunhæft að ná 1,5-2°C markmiðum Parísarsáttmálans án mikillar uppbyggingar í kolefnisförgun.¹² Síðustu ár hafa opinberir aðilar, þ.e. ríkisstjórnir, ekki brugðist nógu hratt við, og því hafa orðið til fjármögnunarleiðir sem drifnar eru af góðgerðarörmum einkaaðila. Þar sem helst að nefna tæknifyrirtækin Stripe og Shopify en þau hafa á síðustu árum byggt upp reynslu og umfangsmikla þekkingu tengda kolefnisförgun, þvert á tækni og aðferð, og nýtt þá þekkingu til að fjármagna rannsóknar- og þróunarverkefna á sviðinu.

Á fyrri hluta árs 2022 stofnuðu framangreind félög, ásamt nokkrum öðrum alþjóðlegum félögum, *Frontier Climate* sem er fyrsta *advance-market commitment* fjármögnunin fyrir kolefnisförgun í heiminum og hefur 925 milljón dollara til ráðstöfunar.¹³ *Advance Market Commitment* er þekkt aðferðafræði úr heilbrigðis- og lyfjageiranum, þar sem stórir aðilar (t.d. ríki, stór fyrirtæki eða góðgerðarfélög) stíga inn á markað sem dafnar ekki að sjálfsdáðum, og sporna þannig við markaðsbresti. Þessir aðilar búa til þær aðstæður sem þarf til með kaupum á þjónustu eða vörum og fjármögnun á rannsóknum og þróun, til að markaðurinn verði til. Í tilfalli kolefnisförgunar setja þeir fram forskriftir, t.d. hvað varðar virkni, umhverfisáhrif, skalanleika lausnar, mælanleika, o.fl. og bjóða fyrirtækjum að sækja um fjármögnun.

¹¹ White Paper: Carbon Removal Is Mass Transfer From Fast to Slow Carbon Cycles - Running Tide ([hlekkur](#)).

¹² „All pathways that limit global warming to 1.5°C with limited or no overshoot project the use of carbon dioxide removal“ ([hlekkur](#)).

¹³ „Stripe, Alphabet, Shopify, Meta and McKinsey launch advance market commitment to buy US\$925M of carbon removal by 2030“ ([hlekkur](#)).

Á síðustu fimm árum eða svo hafa Shopify, Stripe, og nokkrir aðrir gert sig gildandi á þessu sviði og er aðalástæða þess að kolefnisförgunarfélög ná að vinna jafn hratt og raun ber vitni. Langflest, ef ekki öll, kolefnisförgunarfélög sem hafa raunhæfa möguleika á að hafa áhrif hafa verið fjármögnuð með þessari aðferð; þar með talið Climeworks sem fékk fjármögun m.a. frá Stripe og starfrækir lofthreinsiver á Hellisheiði. Running Tide er fyrsta félagið á heimsvísu sem fékk fjármögnun frá bæði Stripe og Shopify.

Hluti af ferlinu til að fá þá fjármögnun er ítarleg rýni vísindaráðs félaganna. Í tilfalli Stripe hefur félagið fleiri en tuttugu sérfræðinga frá virtustu háskólum heims í tæknilegu ráði sem rýnir umsóknir.¹⁴ Í tilfalli Shopify gera loftslagssérfræðingar félagsins úttekt á umsækjendum,¹⁵ auk þess sem þau fá sérfræðinga Carbon Direct, sem er eitt virtasta ráðgjafafyrirtæki heims á sviði vísinda, tækni, og loftslagsmála með áherslu á kolefnisförgun, til að gera áreiðanleikakönnun.

Í viðhengdu bréfi frá Stripe til ráðuneytisins, segir Hannah Bebbington hjá Stripe og Frontier Climate að aðferð Running Tide sé einstök og eigi möguleika á að verða mikilvægur hluti af aðferðum sem heimurinn nýtir til kolefnisbindingar. Þá hafi Running Tide teymið sýnt að það séu ábyrgir aðilar sem vandi til verka. Vísindateymi félagsins sé stórt og áætluð rannsóknarverkefni séu þannig úr garði gerð að þau nýtist mörgum í samfélagi kolefnisbindingar. Þá styðji þau við fyrirætlanir Running Tide um fleytingar á opnu hafi sem geri félaginu kleift að safna rannsóknargögnum til að prófa aðferðina.¹⁶

Í viðhengdu bréfi Shopify til ráðuneytisins segir Stacy Kauk hjá Shopify Sustainability Fund að þau styðji heilshugar við fyrirætlanir félagsins. Aðferð Running Tide sé hönnuð af kostgæfni til að lágmarka umhverfisáhættu. Í ljósi mikilla möguleika Running Tide á að hafa gríðarlega jákvæð áhrif á loftslagið og heilsu hafsins, telja þau að félagið eigi að framkvæma með hraði.¹⁷

2.3 Samstarf Running Tide við vísindasamfélagið

Ocean Visions er alþjóðlegt net fyrirtækja og stofnana á sviði sjávarheilsu sem styður við og stuðlar að þróun á lausnum til að bregðast við þeim stórkostlegu hættum sem steðja að hafinu: hækkandi hitastigi og aukinni súrnun. Eina leiðin til að leysa vandamálin er að draga úr útblæstri og með því að hreinsa sjóinn af koldíoxíðsmenguninni sem hefur verið látin viðgangast síðustu tvö hundruð ár.

Samstarfsaðilar *Ocean Visions* eru margar af virtustu stofnunum og háskólum á sviði hafrannsóknna, má þar nefna t.d. Scripps Oceanographic Institute, Woods Hole Oceanographic Institute, Monterey Bay Aquarium Research Institute, Stanford Center for Ocean Solutions og MIT. Í samstarfi við þau vinnur *Ocean Visions* meðal annarra verkefna að opnum rannsóknaráætlunum (e. *road maps*) sem gefa yfirlit um mögulegar aðferðir við kolefnisbindingu á hafi, núverandi þekkingu, hvaða rannsóknir þurfa að eiga sér stað áður en farið er í stórtækar aðgerðir. Nýjasta áætlunin, "*Answering Critical Questions About Sinking Macroalgae for Carbon Dioxide Removal*" fjallar um ræktun og sökkvun stórpörunga til kolefnisbindingar. Vinnuna við hana leiddi Jim Barry frá Monterey Bay Aquarium Research Institute, einn virtasti vísindamaður heims á sviði botnsjávarrannsóknna, og meðal þátttakenda í verkefninu var Max Chalfin, rannsóknastjóri Running Tide. Útkoman er viðamikil áætlun og byggir Running Tide rannsóknir sínar að miklu leyti á þeirri áætlun. Að auki má nefna að fyrirætlaðar

¹⁴ Stripe Climate - Sjá lista neðarlega á síðu, *Technical Reviewers*: ([hlekkur](#)).

¹⁵ [How to Kickstart the Carbon Removal Market](#) - Shopify ([hlekkur](#))

¹⁶ Bréf Stripe til umhverfisráðuneytis, dags. 5. janúar 2023, sjá fylgiskjal 11.

¹⁷ Bréf Shopify til umhverfisráðuneytis, dags. 6. janúar 2023, sjá fylgiskjal 12.

rannsóknir Running Tide í Norður-Atlantshafi sem Ísland gaf út leyfi fyrir í júlí, er nefnd sem dæmi um rannsókn í skýrslunni.

Í sérstökum tilfellum, þá vinnur *Ocean Visions* með frumkvöðlum og vísindafólki í gegnum *Launchpad*¹⁸ verkefnið. Í tilfalli Running Tide, sá *Ocean Visions* um að setja saman hóp sérfræðinga um úttekt á aðferðinni og gerði greiningu á væntum umhverfisáhrifum. Þá stendur *Ocean Visions* fyrir óháðu vísindalegu ráðgjafaráði, sem fer m.a. yfir rannsóknaráætlanir félagsins. Í vísindaráði Running Tide sitja m.a. fyrrnefndur Dr. Jim Barry, sem er *Senior Scientist* hjá Monterey Bay Aquarium Research Institute og einn helsti sérfræðingur heims í botnsjávarrannsóknum, og Dr. Andreas Oschlies, *Head of the Biogeochemical Modelling research unit* hjá GEOMAR Helmholtz Center for Ocean Research.

Í bréfi, stíluðu á Umhverfisstofnun sem var hluti af málsmeðferðinni, sagði Brad Ack, framkvæmdastjóri að *Ocean Visions* vinni með félögum eins og Running Tide „because we see them as being able to most quickly advance societal knowledge about different forms of carbon removal. Running Tide’s approach is highly promising but of course must be tested in the field to fully determine its performance.“ Enn fremur styðji þau við tilraunir líkt og þær sem Running Tide standi að svo fremi sem þær uppfylli kröfur hagaðila um öruggar og árangursríkar tilraunir.¹⁹

2.4 Aðferð Running Tide

Aðferð Running Tide mun byggja á þremur náttúrulegum leiðum sem nú þegar færa milljarði tonna af kolefni úr hröðu hringrás kolefnis í þá hægu:²⁰

1. Með flutningi á lífmassa af landi í djúpsjó.
2. Með ljóstíllífum og vexti þörungum á opnu hafi sem sem síðar flyst í djúpsjó.
3. Með bösun eða alkaliniseringu (e. *alkalinization*) sem færir CO₂ úr andrúmslofti og myndar stöðugar bíkarbonat (HCO₃⁻) og karbonat (CO₃²⁻) jónir.

Í framkvæmd mun Running Tide vinna kolefnisrík flothylki (úr lífmassa, t.d. trjákurli; kalki t.d. kalsíumkarbonati; og bindiefnum) sem er fleytt á rúmsjó. Fyrir fleytingu verður þörungagróm sáð á flothylkin, sem nýtist sem undirlag fyrir vöxtinn. Á meðan að flothylkin fljóta leysist kalkið upp sem hækkar sýrustig (þ.e. pH gildi) í efstu lögum sjávar. Það minnkar skaðlega súrnun sjávar sem stafar af koltvísýringismengun og eykur getu sjávarins til að draga í sig meira koldíoxíð og breyta því í stöðugt og góðkynja form: HCO₃⁻. Þörungurinn vex síðan á flothylkinu og bindur kolefni með ljóstíllífum og eftir ákveðinn flóttíma sekkur þörungurinn ásamt lífmassanum sem bundinn er í flothylkinu á djúpsjávartönn og bindur kolefnið sem er fast í vefjum þörungans og lífmassans í nokkrar aldir, þúsaldir, eða jafnvel lengur.

Aðferðin er hönnuð með það í huga að herma eftir og magna upp náttúrulega ferla, nýta efni sem eru annaðhvort upprunnin í hafinu (t.d. kalksteinn sem er framleiddur af kalkmyndandi sjávarlífverum) eða falla nú þegar í sjóinn í mjög miklu magni (t.d. timbur af landi, en það er áætlað að 70 milljón rúmmetrar hafi sokkið í sjó á ári fyrir stíflun fljóta)²¹ og að öðru leyti hönnuð til að lágmarka möguleikann á neikvæðum umhverfisáhrifum.

¹⁸ Ocean Visions - Launchpad: ([hlekkur](#)).

¹⁹ Ocean Visions - Letter to Environment Agency, sjá fylgiskjal 13.

²⁰ Hvítbók Running Tide: Sustainably Amplifying the Natural Carbon Cycle ([hlekkur](#)).

²¹ Wohl, E., & Iskin, E. P. (2021). Damming the wood falls. *Science Advances*, 7(50), eabj0988.

- **Náttúruleg aðferð:** Leiðirnar þrjár sem færa kolefni í langtímageymslu - að sökkva lífmassa af landi á hafsbotn, að sökkva lífmassa af hafi á hafsbotn, að minnka súrnun - eiga sér nú þegar stað í mjög miklu magni á hverjum degi í sjónum.
- **Litlar einingar:** Aðferðin byggist á því að fleytt er mörgum, litlum, einingum, sem hver og ein hefur, eða getur haft, mjög takmörkuð áhrif á umhverfi sitt.
- **Mikil dreifing:** Flothylkjum er fleytt á rúmsjó, þar sem hafstraumar dreifa þeim hratt um stórt svæði. Þannig er leitast við að lágmarka neikvæð áhrif af hverri einingu.
- **Val á fleytingarstað:** Val á svæðum til fleytingar byggir á möguleika til vaxtar, lágmrökun á samkeppni um næringarefni við aðrar lífverur, og þar sem lítil eða engin önnur lögmæt nýting hafs á sér stað.
- **Takmörkun í tíma:** Hver fleyting er með fyrirfram ákveðið magn og þekktan flóttíma sem lágmarkar möguleika á neikvæðum áhrifum.

Til viðbótar við áherslu á sem minnsta áhættu á neikvæðum umhverfisáhrifum, þá býr aðferð Running Tide yfir þó nokkrum kostum umfram margar aðrar aðferðir til kolefnisfögunar.

- **Viðbætt orka er í lágmarki:** Ekki þarf að virkja eða nýta utanaðkomandi orku nema í hlutfallslega litlu magni. Aðferðin nýtir sólarljós til bindingar (ljóstíllífun), hafstrauma til dreifingar og þyngdarafli til fögunar á kolefni.
- **Endurnýting innviða:** Ekki þarf að byggja eða finna upp nýja innviði til að gera aðferðina mögulega. Skilvirkasta leið mannsins til að færa efni á milli tveggja staða er á sjónum. Aðferð Running Tide nýtir vel þekkta hafnarinnviði sem lykilstaði fyrir starfsemi sína.

Umhverfisstofnun hafði undir höndum gögn með framangreindum upplýsingum við meðferð málsins.

3 MÁLSATVIK

3.1 Starfsemi Running Tide á Íslandi

3.1.1 Almenn

Running Tide á Íslandi er ætlað að vera rannsóknar- og þróunarmiðstöð fyrir félagið á heimsvísu. Skiptir þar miklu máli mannauðurinn og þekking á hafsækinni starfsemi, stefna stjórnvalda, útgefið rannsóknarleyfi, staðsetning, græn orka, og þekking á líftækni tengdri þörungum, sem og áhugi innlendra samstarfsaðila á verkefnum tengdum loftslagsmálum. Félagið hefur á árinu ráðist í ráðningar á Íslandi á lykilmálki tengdum rannsóknum og þróun; í dag eru tveir af tólf starfsmönnum félagsins á Íslandi með doktorsgráður í lífvísindum.

Rannsóknir og þróunarstarf Running Tide á Íslandi er mjög víðtækt, en byggir að miklu leyti á tengingunni við rannsóknarleyfið, þ.e. leyfinu til að framkvæma tilraunir og fleytingar á flothylkjunum. Til viðbótar við fleytingar, stundar félagið rannsóknir á þörungum við Íslandsstrendur: greiningu á eiginleikum, kortlagningu genamengis mismunandi tegunda og þróun á aðferðum og tækni við ræktun þeirra.

3.1.2 Rannsóknaráætlun

Félagið hyggur á áframhaldandi rannsóknar- og þróunarvinnu á mörgum þeim sviðum sem um ræðir, og er þar bæði um grunnrannsóknir, rannsóknir á aðferðum, og þróun

á hugverki að ræða. Til viðbótar við rannsóknir félagsins á Íslandi stundar eða undirbýr félagið rannsóknir erlendis, bæði sjálft og í samstarfi við háskóla- og rannsóknarstofnanir.

Aðferð Running Tide byggir eins og fyrr segir á þremur náttúrulegum aðferðum sjávar við bindingu kolefnis, og er rannsóknaráætlunin hönnuð út frá því. Leyfið tekur til þessara þriggja aðferða en þar er lýst hvernig flothylkin, sem gerð eru úr viðarmassa og kalki, leysist upp yfir ákveðinn tíma, séu notuð sem undirlag fyrir þörungavöxt, og sökkvi að lokum og bindi þannig kolefnið sem er fast í flothylkjunum og þörungnum á botni sjávar, eins og nánar var rakið í kafla 2.4 hér að framan.

Markmið þessara rannsóknaverkefna í heildina er að meta virkni og umhverfisáhrif aðferðar Running Tide, en þar sem um viðamikið kerfi er að ræða sem er sérhannað til að lágmarka möguleikann á neikvæðum áhrifum á umhverfið, er ógjörningur að ná þeim markmiðum með einni rannsókn eða einni tegund rannsókna. Leyfið er gefið út til fjögurra ára, enda markmiðið að nýta niðurstöður og lærdóm fyrstu rannsókna sem inntak í hönnun og framkvæmd þeirra seinni.

Uppbygging rannsókna er þannig úr garði gerð að möguleg áhrif eru lágörkuð til að byrja með. Það er gert með því byrja smátt. Fyrstu tilraunir eru fleytingar án efnis. Næstu snúast um fleyta minna magni í einu en áætlað er til langs tíma, fleyta minni einingum (kalkhúðað timbur) til að lágmarka flóttíma og möguleg neikvæð áhrif á umhverfið, og fleyta án þörunga. Síðari tilraunir fleyta stærri einingum sem fljóta lengur, og þörungum bætt við. Yfirlit um tilraunir á hafi úti má finna í yfirlitsskjali sem félagið útbjó fyrir Umhverfisstofnun og er viðhengt, sjá fylgiskjal 6.3.1. Samhliða rannsóknum á opnu hafi eru framkvæmdar rannsóknir um áhrif og afdrif efnisins á hafsbotni, bæði á miklu dýpi sem og á grynnra dýpi. Þar sem möguleg áhrif af fyrstu fleytingum á hafsbotni eru vart mælanleg þá þarf að sérhanna rannsóknir til að svara þeim spurningum.

Ef ráðuneytið telur þörf á nánari gögnum og upplýsingum um rannsóknaráætlun og -aðferðir félagsins mun félagið leitast við að bregðast skjótt við og verða við því eins og kostur er.

3.2 Stuðningsyfirlýsing stjórnvalda

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri-hreyfingarinnar-græns framboðs eru loftslagsmál í forgrunni og sérstaklega er talað um lausnir og viðbrögð við loftslagsvánni. Í kaflanum um aðgerðir í loftslagsmálum segir orðrétt: „Ísland á að verða vaggja nýrra lausna á grunni auðlinda, þekkingar og staðsetningar. Stutt verður við græna atvinnuuppbyggingu og fjárfestingar ásamt því að greiða götu verkefna, m.a. á sviði föngunar, geymslu og förgunar kolefnis, uppbyggingu hringrásarhagkerfis með fjölnýtingu orkustrauma og orkuskipta.“

Þessi skýri vilji, sem og reynsla forsvarsfólks Running Tide af samvinnu við íslensk fyrirtæki og hafsækið tækni- og vísindafólk, var ein meginástæða þess að félagið leit á Ísland sem mögulegan stað fyrir rannsóknar- og þróunarvinnu. Sjálfbært kolefnislaust rafmagn er mikilvægt fyrir félagið bæði hvað varðar framleiðslu á flothylkjum og efni, og við rekstur líftæknivinnslu. Þekking Íslands á hafsækinni starfsemi er mikil og þekkt, og staðsetning Íslands hentar einstaklega vel fyrir aðferð Running Tide, sem þarf greitt aðgengi að miklu dýpi, en Norður-Atlantshaf hentar einstaklega vel til þess.

Þann 8. mars undirrituðu fjórir ráðherrar ríkisstjórnar Íslands: háskóla-, iðnaðar-, og nýsköpunarráðherra, matvælaráðherra, umhverfis-, orku-, og auðlindaráðherra og utanríkisráðherra stuðningsyfirlýsingu við komu félagsins Running Tide til Íslands. Var

sú yfirlýsing undirrituð í kjölfar funda félagsins þar sem aðferðin og fyrirætlanir voru kynntar fyrir íslenskum stjórnvöldum. Stuttu eftir undirritunina sótti félagið um leyfi til vísindalegra rannsókna, eins og nánar er rakið hér á eftir.

3.3 Rannsóknarleyfi gefið út af hálfu utanríkisráðuneytisins

Running Tide fékk útgefið leyfi hjá utanríkisráðuneytinu 8. júlí sl. til vísindalegra rannsókna á grundvelli 9. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, sjá fylgiskjal 2.

Við undirbúning ákvörðunar leitaði ráðuneytið eftir umsögnum frá Hafrannsóknarstofnun og Landhelgisgæslu Íslands en einnig frá Umhverfisstofnun og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, eins rakið er í leyfisbréfinu.

Umhverfisstofnun fékk því tækifæri til að koma að sjónarmiðum og athugasemdum áður en leyfið var gefið út.²² Eins og fram kemur í leyfisbréfinu benti stofnunin á að mikilvægt væri að leyfið yrði gefið út fyrir ákveðnu umfangi til tiltekins tíma en í umsókninni væru engar upplýsingar um fjölda kaðla eða annars búnaðar sem til stæði til að nota. Stofnunin taldi jafnframt mikilvægt að sett verði skilyrði um frágang á búnaði, t.d. köðlum, baujum og akkerum, að rannsókn lokinni. Umhverfisstofnun benti jafnframt á að í umsókninni væri ekki að finna upplýsingar um uppruna gráðliðanna sem áformað væri að nota, en leyfi stofnunarinnar þyrfti til að flytja til landsins framandi lífverur, sbr. 63. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá benti Umhverfisstofnun á að fleyting flothylkja gæti fallið undir 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og verið leyfisskyld.

Með hliðsjón af umsögnum veitti utanríkisráðuneytið félaginu leyfi til að framkvæma vísindalegar rannsóknir í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Leyfið gildir í fjögur ár frá útgáfu og er takmarkað við fleytingu 50.000 tonna af flothylkjum innan efnahagslögsögu Íslands með eftirfarandi skilyrðum:

- „1. Yfir gildistíma leyfisins skal umsækjandi hafa samráð við Hafrannsóknarstofnun og Umhverfisstofnun um gang mála.
2. Umsækjandi skal upplýsa Hafrannsóknarstofnun og Umhverfisstofnun um framgang rannsóknarinnar og allar niðurstöður að rannsókn lokinni.
3. Umsækjandi skal sækja um öll önnur nauðsynleg leyfi vegna framkvæmdar rannsóknarinnar eða eftir atvikum fá staðfest hjá viðkomandi leyfisveitendum að leyfisskylda sé ekki til staðar, svo sem samkvæmt 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda vegna mögulegs varps í haf, 63. gr. laga nr. 60/2013 vegna innflutnings framandi lífvera og ákvæðum laga nr. 132/1999 varðandi fljótandi mannvirki.
4. Að rannsókn lokinni skal umsækjandi upplýsa um niðurstöðu rannsókna á afdrifum þess efnis sem sækur til hafsbotns, þ.e.a.s. hvort það leysist upp á hafsbotni eða grefst í set líkt og áformað er að gerist. Þessar rannsóknaniðurstöður eru forsenda fyrir frekari leyfisveitingu til framtíðar litið.
5. Umsækjandi skal hafa samráð við Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til að tryggja siglingaöryggi.

Leyfið er því m.a. bundið þeim skilyrðum að samráð sé haft við Umhverfisstofnun á leyfistímanum og að félagið skuli sækja um öll önnur nauðsynleg leyfi vegna þess eða eftir atvikum fá staðfest hjá viðkomandi leyfisveitendum að leyfisskylda sé ekki til staðar.“

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að í umsögn Umhverfisstofnunar hafi stofnunin „ekki geta tekið afstöðu til þess hvort rannsóknin félli undir ákvæði 9. gr. l. nr. 33/2004

²² Umsögn Umhverfisstofnunar til utanríkisráðuneytisins, dags. 13. apríl 2022 ([hlekkur](#)).

um varnir gegn mengun hafs og stranda, sem bannar varp efna og hluta í hafið, þar sem ekki [hafi legið fyrir] nægilegar upplýsingar um fyrirhugaða rannsókn.“ Þar sem engin fordæmi væru fyrir sambærilegum rannsóknum til undirbúnings á loftslagsverkfræðilegum verkefnum í hafi innan íslenskrar lögsögu hafi verið nauðsynlegt að leita upplýsinga um stöðu slíkra verkefna í alþjóðasamningum sem fjalla um mengun hafsins og einnig kanna hvernig ákvæði núgildandi samninga hefðu verið innleidd og framkvæmd í þeim ríkjum sem hefðu fengið fyrirspurnir um leyfisveitingar af þessu tagi.

Kærandi vill sérstaklega benda á að þessi afstaða Umhverfisstofnunar kom fyrst fram í hinni kærðu ákvörðun. Í því sambandi má benda á að framangreind lýsing er ekki í samræmi við gögn málsins enda var ekki vikið að þessum atriðum í umsögn Umhverfisstofnunar til utanríkisráðuneytisins.

3.4 Samskipti við Umhverfisstofnun

3.4.1 Erindi Running Tide sent í júlí 2022

Í samræmi við skilyrði leyfisins sem rakin eru hér að framan átti fyrirsvarsmaður Running Tide fund með Umhverfisstofnun 15. júlí 2022. Stofnunin óskaði eftir að formlegt erindi yrði sent vegna málsins auk þess sem upplýst var að almennt gæfi stofnunin sér 60 daga til að svara slíkum erindum.

Félagið sendi formlegt erindi 20. júlí 2022 þar sem óskað var eftir afstöðu stofnunarinnar til málsins og hvort það þyrfti að sækja um einhver leyfi hjá Umhverfisstofnun vegna rannsóknarinnar, sjá fylgiskjal 3.

Stofnunin staðfesti móttöku erindis 27. júlí og daginn eftir fékk fyrirsvarsmaður félagsins tengiliðaupplýsingar Umhverfisstofnunar og staðfestingu á að ekki væri þörf á frekari upplýsingum að svo stöddu.

Erindið var ítrekað 14. ágúst sl. og fékkst svar 16. sama mánaðar um að fundur yrði haldinn vegna málsins sama dag og haft yrði samband í kjölfarið.

Fyrirsvarsmaður félagsins fékk símtal frá tengilið stofnunarinnar nokkrum dögum síðar þar sem m.a. kom fram að viðbragða væri að vænta innan viku og því m.a. lýst símleidis að stofnunin féllist á að um lögmætan tilgang væri að ræða þar sem félagið stundaði rannsóknir og hefði til þess rannsóknarleyfi. Því til stuðnings má benda á að í gögnum málsins, sem kærandi fékk aðgang að eftir að ákvörðun lá fyrir, liggja fyrir drög að svarbréfi Umhverfisstofnunar, dags. 16. ágúst 2022, þar sem vísað er til þess að utanríkisráðuneytið hafi veitt leyfi fyrir umræddri vísindarannsókn og því flokkaðist þetta „ekki undir varp í hafið að mati Umhverfisstofnunar“ á meðan starfað væri innan þeirra heimildar enda væri unnið í öðrum lögmætum tilgangi, sjá fylgiskjal 4.

Óskað var eftir upplýsingum um stöðu málsins 24. ágúst með tölvupósti. Þá bárust svör frá Umhverfisstofnun um að ný staða væri komin upp vegna málsins án þess að frekari upplýsingar fengjust að hvaða atriðum athugun stofnunarinnar beindist.

Fyrirsvarsmaður félagsins óskaði eftir upplýsingum um stöðu málsins 1. september sl. og óskaði eftir leiðbeiningum um hvort félagið þyrfti að leggja fram frekari gögn eða skýringar vegna þess. Erindinu var fylgt eftir 5. og 8. september með tölvupósti og með símtali 13. og 20. sama mánaðar. Svör fengust 21. september í gegnum síma sem voru á þá leið að niðurstaða væri ekki í sjónmáli en stofnunin myndi óska eftir frekari upplýsingum vegna málsins.

Umhverfisstofnun óskaði fyrst eftir frekari upplýsingum og gögnum vegna málsins af hálfu félagsins 28. september 2022, sjá fylgiskjal 5, og var því svarað 29. og 30.

september, sjá fylgiskjal 6. Þá bað félagið um skýringu á hvaða ferli málið hefði verið sett, að hverju rannsóknin eða athugunin liti, og á hvaða lagalega grundvelli hún byggðist. Sú beiðni var send 29. september og ítrekuð 30. september 3. október, og á fundi 5. október.

Fundur var haldinn hjá Umhverfisstofnun 5. október þar sem starfsmenn félagsins mættu til að fara yfir málið og óskuðu eftir nánari upplýsingum um þau atriði sem athugun stofnunarinnar beindist að, og þá hvort félagið gæti veitt upplýsingar sem á skorti. Ekki fengust skýr svör á fundinum að þessu leyti en samkomulag varð um að félagið sendi stofnuninni frekari gögn vegna verkefnisins. Frekari gögn og upplýsingar voru sendar 6. og 12. október.²³

Í ljósi þess sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun um að fyrirsvarsmenn hafi upplýst á fundi að breytingar hefðu orðið á rannsóknaráætlunum²⁴ telur félagið rétt að halda til haga að þarna er ekki rétt með farið af hálfu Umhverfisstofnunar, enda höfðu engar breytingar verið gerðar á þeim áætlunum. Engin fundargerð var send félaginu eftir fundinn. Þvert á móti upplýsti félagið Umhverfisstofnun um fyrirætlanir sínar, m.a. um að rannsóknin snerist um að fleyta reglulega minni skömmtum af flothylkjum, sem yrðu flóknari og stærri með tímanum, til að lágmarka áhættu af fyrstu tilraunum. Þá er mikilvægt fyrir rannsóknarhagsmuni að endurtaka sambærilegar fleytingar (e. replicated experiments) til að safna sem mestum og bestum gögnum. Flothylkin fyrir fyrstu tilraunir eru fullhönnuð, en útgáfur seinni fasa eru í prófunum, enda rannsóknir á opnu hafi mikilvægur hluti af ferlinu. Það skal tekið fram að í leyfinu er talað um að flothylkin séu úr viðarmassa (e. terrestrial biomass) og kalki (e. lime), sem öðrum orðum má nefna trjáskurl og kalsíumkarbónat. Umhverfisstofnun lætur að því liggja að það sé ekki sami hluturinn án þess að ljóst sé við hvað er átt.²⁵

Í ljósi þess að stofnunin upplýsti á fundinum að það myndi reyna að afgreiða málið eins skjótt og kostur væri var óskað eftir upplýsingum um stöðu málsins með símtali 11. október. Þau svör fengust 14. október að stofnunin hefði allar upplýsingar sem þyrfti til að taka afstöðu til þess.

Samantekt á helstu samskiptum kæranda við Umhverfisstofnun má finna í fylgiskjali 7.

3.4.2 Umhverfisstofnun óskar eftir umsögnum 20. október 2022

Um mánuði eftir fund félagsins með Umhverfisstofnun taldi stofnunin tilefni til að setja málið í umsagnarferli og fá umsagnir Samgöngustofnu, Landhelgisgæslunnar og Hafrannsóknarstofnunar. Bréf þess efnis voru send framangreindum stjórnvöldum 20. október 2022. Allir þessir aðilar höfðu veitt umsagnir áður en utanríkisráðuneytið gaf út

²³ Sjá fylgiskjöl 6 og undirliði.

²⁴ Bréf Umhverfisstofnunar frá 22. desember 2022, bls. 4: *Að beiðni Running Tide fundaði Umhverfisstofnun með fulltrúum félagsins þann 5. október sl. til að fara yfir beiðni Umhverfisstofnunar um frekari upplýsingar, þ.e. markmiðum með frekari upplýsingaöflun og að hvaða lagaskilyrðum athugunin lyti. Á fundinum kom fram að ekki væri búið að hanna framangreind flothylki til þörungaræktunar á opnum sjó og að breytingar hefðu orðið á rannsóknaráætlunum félagsins. Sem fyrsta áfanga rannsóknarinnar myndi félagið fleyta út um 10.000 tonnum af trjáskurl til að mæla floteiginleika þess og hve langur flóttími þess yrði áður en að það sykki. Niðurstaða fundarins var sú að Running Tide myndi senda inn frekari lýsingu á fyrsta áfanga auk svara við fyrri spurningum Umhverfisstofnunar.*

²⁵ Bréf Umhverfisstofnunar frá 22. desember 2022, bls. 10: *Með hliðsjón af því sem rakið var að framan um aðgerðina er ljóst að við framkvæmd rannsókna Running Tide, hvort sem um er að ræða rannsókn á kolefnisförgun með **flothylkjum úr viðarmassa, kalki og öðrum bindiefnum eða trjáskurl með kalsíumkarbónati og kalsíumoxíði/kalsíumhydroxíði**, er verið að farga kolefni og öðrum efnunum í hafið.*

leyfi til vísindalegra rannsókna í júlí eða félaginu er skylt að hafa samráð við vegna rannsóknarleyfisins vegna málsins.

Félagið var ekki upplýst um umsagnarferlið, og óljóst á hvaða lagagrundvelli sú athugun byggðist. Félagið fékk síðar afrit af erindum Umhverfisstofnunar til umsagnaraðila eftir beiðni þar um. Rétt er að benda á að í fyrirspurnum til umsagnaraðila var í fyrsta sinn að finna einhverjar vísbendingar fyrir félagið um að hvaða atriðum athugun Umhverfisstofnunar beindist.

Óskað var eftir upplýsingum um stöðu málsins 31. október sl. og fengust þau svör nokkrum dögum síðar að það yrði í vikunni þar á eftir.

3.4.3 Fyrirhuguð ákvörðun Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun sendi félaginu drög að fyrirhuguðu svari, dags. 15. nóvember 2022, sem bar yfirskriftina: Skilyrði leyfis til vísindalegrar rannsóknar Running Tide Iceland ehf. í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, sjá fylgiskjal 8.

Þar kom fram að afstaða Umhverfisstofnunar byggðist á viðaukum við Lundúnabókunina sem hafa ekki verið samþykktar af aðildarríkjum Lundúnasamningsins og hafa því ekki stöðu þjóðréttarlegra reglna á alþjóðavettvangi og því eðli máls ekki verið innleiddar í íslenskan rétt. Þá taldi stofnunin að þær rannsóknir sem félagið hygðist framkvæma á grundvelli rannsóknarleyfis frá utanríkisráðuneytinu féllu ekki innan þess leyfis og kvaðst ekki geta tekið afstöðu til erindis félagsins um hvort leyfi þyrfti sem heyrði undir stofnunina.

Kærandi kom athugasemdum sínum á framfæri 22. nóvember sl., sjá fylgiskjal 9. Eins og þar kemur fram voru gerðar athugasemdir við að í fyrirhugaðri ákvörðun Umhverfisstofnunar væri ekki tekin afstaða til erindis félagsins. Jafnframt var bent á að stofnunin væri ekki bær aðili til að meta hvort rannsóknin væri innan þess leyfis sem utanríkisráðuneytið hefði veitt og þær réttarheimildir sem byggt væri á væru ekki viðhlítandi lagagrundvöllur.

3.5 Hin kærða ákvörðun Umhverfisstofnunar

Í hinni kærðu ákvörðun, dags. 22. desember 2022, er fjallað um fyrirspurn kæranda um leyfisskyldu í tengslum við leyfi til vísindalegrar rannsóknar.

Áður en lengra er haldið telur kærandi rétt að benda á að í ákvörðuninni er ítrekað byggt á því að um breytt áform félagsins eða breytingar á rannsóknaráætlun hafi verið að ræða frá því rannsóknarleyfið var gefið út, og málið kynnt þannig fyrir umsagnaraðilum.²⁶ Þessu hafnar kærandi alfarið, enda engin gögn sem styðja þessar fullyrðingar Umhverfisstofnunar eða umsagnaraðila.

²⁶ Bréf Umhverfisstofnunar frá 22. desember 2022:

- bls. 2: *Vegna breyttra áforma Running Tide um að fleyta og sökkva trjákurli í stað flothylkja með þörungum var leitað umsagna Hafrannsóknastofnunar, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu sem eru ráðgefandi aðilar samkvæmt l. nr. 33/2004. Upplýsti Umhverfisstofnun Running Tide um umsagnarbeiðnirnar og voru umsagnirnar sendar til félagsins.*
- bls. 4: *Á fundinum kom fram að ekki væri búið að hanna framangreind flothylki til þörungaráætlunar á opnum sjó og að breytingar hefðu orðið á rannsóknaráætlunum félagsins.*
- bls. 5: *Í ljósi þeirra breytinga sem orðið höfðu á lýsingu rannsóknarverkefnisins frá því að rannsóknarleyfi utanríkisráðuneytisins var veitt með bréfi dags. 8. júlí sl., sbr. umfjöllun hér að framan, [...] Af sömu ástæðum, þ.e. í ljósi þeirra breytinga sem orðið*

Í niðurstöðu Umhverfisstofnunar er lögð áhersla á að „skýr vísindalegur tilgangur rannsókna“ geti verið svo ráðandi að tilgangur aðgerðar sé annar en förgun þótt rannsóknin feli í sér förgun. Til þess að tilgangur sé „lögmætur“ í skilningi laganna verði aðgerðin þó að samrýmast markmiðum þeirra, eins og þau markmið hafi verið túlkuð í ljósi þeirra þjóðréttarlegu skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist. Þá segir:

„Með vísan til framangreinds telur Umhverfisstofnun að vísindalegur tilgangur rannsóknar verði að vera skýr og ráðandi. Við mat á því er m.a. hægt að líta til markmiðs rannsóknar, lykil rannsóknarspurninga, s.s. hvort þær séu skýrar um virkni aðferðarinnar, sem og fyrirliggjandi rannsóknaráætlunar. Í tilfalli rannsóknar Running Tide verður þannig að meta hvort aðgerðin sé þannig úr garði gerð að hún miði að því að svara hvort aðferðin leiði til kolefnisbindingar og förgunar eins og að er stefnt og vera skýr um það hvernig rannsókninni sé ætlað að svara þeim spurningum.“

Í kjölfarið er lögð áhersla á að framkvæmd rannsóknarinnar megi ekki ganga gegn ákvæðum laga um varnir gegn mengun hafs og stranda. Í því sambandi segir:

„Þegar lagt er mat á hvort aðgerð fari gegn markmiðum laganna telur stofnunin að gæta þurfi varúðar þegar ekki liggur fyrir hvort aðgerð muni hafa mengandi áhrif eða áhrif aðgerðar í því sambandi eru óljós. Þannig getur skipt máli hvort fyrir liggja niðurstöður forrannsókna um möguleg umhverfisáhrif þeirra efna og hluta sem varpað er í hafið. Þá er ekki útilokað að rannsóknin sjálf, sé hún framkvæmd á óverulegu magni, feli í sér mat á þeim umhverfisáhrifum sem af henni hljóttast.“

Því næst er vikið að rannsóknum Running Tide með hliðsjón af framangreindu þar sem segir:

„Varðandi framangreindar rannsóknir, eins og þeim er lýst í gögnum frá Running Tide, verður ekki séð að rannsóknunum sé ætlað að svara rannsóknaspurningum sem snúa að virkni aðferðanna eða hvort þær leiði til kolefnisbindingar og förgunar eins og að er stefnt. Vegna þess verður ekki enn séð að skýr vísindalegur tilgangur sé svo ráðandi að tilgangurinn sé annar en förgun í ljósi laga nr. 33/2004. Mikil óvissa er um hver áhrif þess að sökkva lífmassa af landrænum uppruna í hafið hefur á umhverfi þess og hefur ekki verið sýnt fram á með vísindalegum gögnum hver þau áhrif geta orðið eða að rannsóknin sjálf feli í sér slíkar rannsóknir eða vöktun á áhrifum hennar. Vegna þess liggja ekki enn fyrir gögn um að aðgerðin fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004. Í þessu sambandi er áréttað að stofnunin telur að gæta þurfi varúðar þegar ófullnægjandi gögn liggja fyrir um áhrif þess að koma efnum og hlutum fyrir í hafinu. Þegar þetta er virt liggur ekki enn fyrir að aðgerðin teljist vera framkvæmd í öðrum lögmætum tilgangi en förgun og teljist þar með ekki vera „varp“ efna og hluta í hafið.

Þó að félagið hafi áform um botnrannsóknir á djúpsævi undan vesturströnd Kanada og á grunnsævi undan strönd Íslands þá hafa þær rannsóknir enn ekki skilað niðurstöðum, auk þess sem áhrif þess að sökkva efnum í hafið fer eftir magni þess og aðstæðum á hverju svæði fyrir sig.“

Með hliðsjón af framangreindu taldi Umhverfisstofnun „að ekki hafi annað komið fram en að rannsóknir Running Tide, sem óskað hafi verið eftir afstöðu til, feli í sér varp í

hefðu á lýsingu rannsóknarverkefnisins frá því að rannsóknarleyfi utanríkisráðuneytisins var veitt með bréfi dags. 8. júlí sl. [...]

- bls. 6: *Hvað varðar fyrsta áfanga rannsóknarinnar vekur Hafrannsóknastofnun athygli á að talsverðar breytingar hafi orðið á bæði umfangi og eðli framkvæmdarinnar frá því sem sótt var um rannsóknarleyfi fyrir upphaflega.*

hafið samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sbr. 27. tl. 1. mgr. 3. gr. l. nr. 33/2004. Varp efna í hafið sé bannað og því leyfis skylt en leyfisveitingar eigi eingöngu við um þau efni sem talin eru upp í ákvæðinu.“

4 MÁLSÁSTÆÐUR OG LAGARÖK

4.1 Ákvörðun Umhverfisstofnunar

Krafa kæranda er að ráðherra taki efnislega ákvörðun í málinu þar sem fallist verði á að rannsóknir félagsins feli ekki í sér varp í hafið í skilningi 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, þar sem rannsóknir félagsins uppfylla skilyrði a-liðar 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. sömu laga um lögmætan tilgang. Er krafan byggð á því að túlkun Umhverfisstofnunar á framangreindum lagaákvæðum hafi ekki verið í samræmi við lög. Jafnframt byggir kærandi á að málsmeðferð Umhverfisstofnunar hafi ekki verið í samræmi við kröfur um rannsókn máls, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga, leiðbeiningarskyldu 7. gr., málshraðareglu 9. gr. og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga, og eftir atvikum óskráðra meginreglna sem þær reglur byggja á.

4.2 Lagagrundvöllur

Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 33/2004 segir að varp efna og hluta í hafið sé óheimilt. Umhverfisstofnun geti, að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar, veitt leyfi til að eftirtöldum efnum og hlutum sé varpað í hafið, a) dýpkunarefnum, b) náttúrulegum óvirkum efnum, þ.e. föstum jarðefnum sem ekki hafa verið unnin efnafræðilega og samsett eru úr efnum sem ólíklegt er að losni út í hafsvæðið og c) fiskúrgangi frá fiskverkunarstöðvum í landi, enda standi sérstaklega á.

Samkvæmt 27. tölul. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda er „varp“ skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Þegar efnum eða hlutum er vísvitandi eða af gáleysi fleygt í hafið frá skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum, þ.m.t. þegar skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum er sökkt í hafið, þ.e. allt sem ekki er losun.
Eftirfarandi telst ekki varp:

a. að koma fyrir efnum eða hlutum í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim,

b. þegar úrgangsefni eða önnur efni, sem beinlínis stafa frá rannsóknum eða nýtingu jarðefna í eða á hafsbotni, berast í hafið,

c. að kasta óunnum fiski og fiskúrgangi og öðrum sjávarlífverum vegna veiða og vinnslu í hafið.“ [Áherslubreyting hér]

Við túlkun þessara ákvæða er rétt að líta til þeirra alþjóðlegu skuldbindinga sem þeim er ætlað að innleiða. Þær er m.a. að finna í Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna, Lundúnarsamningnum um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar efna, bókun við þann samning frá árinu 1996, og OSPAR-samningnum um verndun Norð-Austur Atlantshafsins. Þessar réttarheimildir áréttar allar að bann við varpi nær ekki til þess þegar efnum eða hlutum er komið fyrir í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim.

Í bókun við Lundúnarsamninginn segir enn fremur að samningsríki geti heimilað varp lífrænna efna úr náttúrunni, sbr. 6. tölul. 1. gr. 1. viðauka. Samkvæmt OSPAR-samningnum falla náttúruleg óvirk efni ekki undir bann við varpi, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sjá b-lið 2. mgr. 3. gr. II. viðauka. Í f-lið sömu greinar OSPAR-samningsins og 8. tölul. 1. gr. 1. viðauka við bókun Lundúnarsamningsins er einnig gert

ráð fyrir undantekningum frá banni við varpi vegna geymslu koltvísýrings í jarðlögum (e. „carbon dioxide streams“). Þetta sýnir vilja samningsaðila til að greiða leið aðgerða sem eiga að sporna við áhrifum loftslagsbreytinga. Þó skal tekið fram að starfsemi Running Tide felur ekki í sér jafn mikið inngrip og geymsla koltvísýrings í jarðlögum.

Rétt er að halda því til haga að félagið er ekki sammála túlkun Umhverfisstofnunar á því að aðferðir félagsins teljist vera förgun í skilningi 27. tölul. 3. gr. laga nr. 33/2004. Félagið hefur notað íslenska orðið „kolefnisförgun“, sem náð hefur fótfestu héraendis, til að lýsa aðferðum sínum sem á ensku nefnast „carbon removal“. Þess háttar aðferðir snúast um að grípa eða fanga kolefni (e. carbon capture) og nota t.d. til þess ljóstillífun eða lofthreinsiver (e. direct air capture) og geyma kolefnið varanlega (e. sequester/store), sem snýst um að koma kolefni fyrir í kolefnisgleypum (e. carbon sinks) t.d. í jarðlögum eða í djúpsjó. Þó íslenska hugtakið *kolefnisförgun* kunni að benda til þess að um förgun (e. *dumping* eða *disposal*) sé að ræða felur aðferðin í sér lögmæta bindingu (e. *placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof*) sem getur ekki flokkast sem förgun í skilningi 27. tölul. 3. gr. laga nr. 33/2004. Markmið aðferða Running Tide og annarra sem stunda kolefnisförgun (e. carbon removal) er að minnka koltvíoxíðsmengun í hafi og lofti og stuðla að jafnvægi í kolefnishringrásum jarðar, en ekki að farga (e. disposal) efni í þeim eina tilgangi að farga því.

4.3 Lögmætur tilgangur

Við túlkun Umhverfisstofnunar á því hvort rannsóknir kæranda fela í sér varp í hafið er byggt á því að ekki verði séð að rannsóknnum kæranda sé ætlað að svara rannsóknarspurningum sem snúa að virkni aðferðanna eða hvort þær leiði til kolefnisbindingar og förgunar eins og að sé stefnt. Vegna þess verði ekki séð að skýr vísindalegur tilgangur sé svo ráðandi að tilgangurinn sé annar en förgun í skilningi 1. mgr. 9. gr. laga um varnir gegn mengun hafsins, sbr. 27. tölul. 3. gr. laganna.

Kærandi byggir á að þessi túlkun Umhverfisstofnunar sé ekki í samræmi við lög.

Í *fyrsta lagi* verður að leiðrétta þann misskilning Umhverfisstofnunar að tilgangur rannsóknarinnar sé að farga efni,²⁷ og að tilgangur hennar sé ekki byggður á vísindalegum grunni heldur beinist einungis að því að farga efni.²⁸

Jafnvel þó gengið sé út frá því að kolefnisförgun teljist vera förgun í skilningi 27. tölul. 3. gr. laga nr. 33/2004 er aðaltilgangur rannsóknar kæranda að rannsaka áhrif, afleiðingar og ávinning þess að beita umræddri aðferð við kolefnisförgun til framtíðar. Þetta er grundvallaratriði í málinu og því tilefni til að leggja sérstaka áherslu á það: tilgangur rannsóknarinnar er að rannsaka, ekki að farga. Niðurstaða Umhverfisstofnunar byggir þar af leiðandi á röngum forsendum.

Í því samhengi má benda á að það stenst enga skoðun að halda því fram að kærandi flytji inn og kaupir efni, ráði vísindafólk til starfa, leigi dýran búnað eins og skip og leggi

²⁷ Bréf Umhverfisstofnunar frá 22. desember 2022, bls. 10: *Með hliðsjón af því sem rakið var að framan um aðgerðina er ljóst að við framkvæmd rannsókna Running Tide, hvort sem um er að ræða rannsókn á kolefnisförgun með flothylkjum úr viðarmassa, kalki og öðrum bindiefnum eða trjáskurð með kalsíumkarbónati og kalsíumoxíði/kalsíumhydroxíði, er verið að farga kolefni og öðrum efnum í hafið. Markmið rannsókna er að undirbúa viðamiklar kolefnisförgunaraðgerðir gegn neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, m.a. súrnun sjávar með því að flytja kolefni úr andrúmslofti í hafið.*

²⁸ Bréf Umhverfisstofnunar frá 22. desember 2022, bls. 11: *Vegna þess verður ekki enn séð að skýr vísindalegur tilgangur sé svo ráðandi að tilgangurinn sé annar en förgun í ljósi laga nr. 33/2004.*

Í mikinn kostnaði til þess eins að varpa efninu í hafið án þess að þær rannsóknir hafi það að markmiði að skila niðurstöðum sem hægt er að byggja á í framhaldinu.

Í *öðru lagi* bendir kærandi á að utanríkisráðuneytið hefur gefið út leyfi fyrir rannsóknnum sem fela í sér fleytingu á flothylkjum að undangengnu samráði við umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytið, Umhverfisstofnun, Hafrannsóknarstofnun og Landhelgisgæslu Íslands. Af því má ráða að ráðuneytið í samráði við önnur stjórnvöld hafi metið það svo að tilgangur verkefnisins og framkvæmd uppfylli skilyrði laga sem um slík leyfi gilda og sé því lögmæt sem og að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.

Ekki er hægt að líta fram hjá því að ákvörðun um leyfisveitingu á grundvelli laga nr. 41/1979 er tekin að undangengnu mati á m.a. eðli og markmiði rannsókna og rannsóknaraðferðum, eins og mælt er fyrir um í 1. mgr. 10. gr. laganna.

Áréttað skal að Umhverfisstofnun hafði tækifæri til að koma þessum sjónarmiðum að í umsagnarferlinu en gerði ekki. Umrædd sjónarmið voru því ekki uppi á borðinu þegar ráðuneytið tók ákvörðun um veitingu rannsóknarleyfisins og er beinlínis andstæð niðurstöðu utanríkisráðuneytisins þar sem þegar hefur verið lagt mat á tilgang rannsókna félagsins. Þannig hefur þegar farið fram mat á lögmæti rannsóknarinnar á stjórnsýslustigi af þar til bærum stjórnvöldum og niðurstaða matsins var sú að tilgangur rannsóknarinnar væri lögmætur. Umhverfisstofnun skortir valdheimildir til að endurskoða þetta mat utanríkisráðuneytisins.

Í *þriðja lagi* verður að benda á þá þversögn í niðurstöðum Umhverfisstofnunar að ekki liggi fyrir að rannsókn kæranda sé lögmæt vegna meintrar óvissu um umhverfisáhrif þess að sökkva lífmassa af landrænum uppruna í hafið, þegar tilgangur rannsóknarinnar er einmitt sá að rannsaka slík áhrif. Umhverfisstofnun segir kæranda ekki hafa sýnt fram á með vísindalegum hætti að rannsóknin sjálf feli í sér slíkar rannsóknir eða vöktum á áhrifum hennar, án þess að útskýra þessa staðhæfingu nánar.

Kærandi hefur með margvíslegum hætti sýnt Umhverfisstofnun fram á að rannsóknin sem um ræðir er nauðsynleg til að meta áhrif og afleiðingar aðferðarinnar á umhverfi og loftslag og telur mat á meintri óvissu ekki byggja á fullnægjandi grundvelli, eins og nánar er rakið í umfjöllun um varúðarregluna hér á eftir og gögn málsins sýna.

Í *fjórða lagi* undirstrikar kærandi að bæði markmið verkefnisins og tilgangur rannsóknanna sé lögmætur.

Eins og áður er rakið hafa loftslagsbreytingar af mannavöldum neikvæð áhrif á lífríki hafs og sjávar sem íslenska ríkinu ber skylda til að sporna við. Markmið rannsóknarinnar er að meta hvort umrædd aðferð sé raunhæfur valkostur í baráttunni gegn neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, m.a. súrnun sjávar.

Með hliðsjón af markmiði laga nr. 33/2004, um að sporna gegn mengun hafs og stranda, telur Running Tide að lögmætur tilgangur búi að baki rannsókninni í þágu mótvægisáðgerða við mengun hafs og stranda, enda hefur mengun hafrýmisins í skilningi Hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna verið skýrð þannig að hún taki til losunar gróðurhúsalofttegunda.

Í *fimmta lagi* byggja rannsóknir kæranda og aðferðir á viðurkenndri vísindalegri þekkingu ólíkt niðurstöðu Umhverfisstofnunar.

Þrátt fyrir þá niðurstöðu Umhverfisstofnunar að rannsóknnum kæranda sé ekki ætlað að svara rannsóknarspurningum um virkni aðferðarinnar og þar með hvort aðferðirnar leiði til kolefnisbindingar og förgunar er ekkert vikið að því hvar skortir á og þá á hvaða

mælikvarða og upplýsingum stofnunarinnar byggir í því sambandi og þar með hvaða vísindalega þekking búi þar að baki.

Í þessum efnum má benda á að í hinni kærðu ákvörðun vísar Umhverfisstofnun hvergi til fræða eða rannsókna niðurstöðu sinni til stuðnings. Þar er þó vísað til umsagnar Hafrannsóknarstofnunar þar sem bent var á tiltekna umfjöllun fræðimanna sem m.a. styðja rannsóknir kæranda. Í hinni kærðu ákvörðun er aftur á móti ekki vikið að því hvaða þýðingu sú umsögn hefur fyrir niðurstöðu Umhverfisstofnunar og engin afstaða tekin til þeirra heimilda sem þar er vísað til.

Í *sjötta lagi* skortir á að heildstætt mat sé lagt á rannsóknaraðferðir kæranda og áhrif þeirra í ljósi markmiðs rannsókna, tilgangs þeirra og aðferðafræði.

Eins og ítarlega var rakið í II. kafla, snúast þær rannsóknir sem fengist hefur leyfi fyrir um að fá aukin raungögn í haffræðileg spálíkön Running Tide um dreifingu flothylkja og virkni aðferðarinnar og að mæla og greina áhrif verkefnisins á hafið og lífríki þess. Rannsóknirnar miða þannig fyrst og fremst að því að safna gögnum og upplýsingum um áhrif verkefnisins áður en ráðist verður í umfangsmeiri aðgerðir. Eins og áður er rakið er markmið þessara rannsóknaverkefna að meta virkni og umhverfisáhrif aðferðar Running Tide. Þar sem um viðamiknið kerfi er að ræða sem er sérhannað til að lágmarka möguleikann á neikvæðum áhrifum á umhverfið, er ógjörningur að ná þeim markmiðum með einni rannsókn eða einni tegund rannsókna. Leyfið gefið út til fjögurra ára, enda markmiðið að nýta niðurstöður og lærdóm fyrstu rannsókna sem inntak í hönnun og framkvæmd þeirra seinni.

Rannsóknirnar fela í sér fleytingu á flothylkjum til kolefnisförgunar í hafinu sem sökkva að ákveðnum tíma liðnum (á 1-3 mánuðum). Fyrsta útgáfa af flothylkjum hefur verið hönnuð og framleidd, búin til úr viðarmassa (viðarkurl og spæni, án barkar, úr skógarhöggstarfsemi) og kalki (aðallega CaO og CaCO₃). Í kjölfar greininga á niðurstöðum rannsókna með fleytingu fyrstu útgáfu, verða fleytingar með stærri flothylki, flottími lengdur, og þörungagró ræktuð á flothylkjunum. Kærandi leggur áherslu á að rannsóknin er hönnuð í fösum (lítið efni, einfalt efni, engir þörungar; meira efni, stærra efni, eitthvað af þörungum) til að lágmarka möguleg umhverfisáhrif.

Samhliða þessum flothylkjum verður mælingarbaujum með ýmsum búnaði komið fyrir, t.d. vatnsheldum myndavélum, GPS-sendi, ýmsum nemum (t.d. hita- og seltumælum) og gervihnattasendi. Gögnin verða send yfir gervihnött til höfuðstöðva þar sem rannsóknarteymi metur dreifingu flothylkja, vaxtarhraða þörungna og mælir ýmis umhverfismerki, ásamt því sem sjósýni verða tekin við fleytingu. Samhliða því verða farnir leiðangrar til að sækja flothylki til að bera saman við gögnin sem bærust í gegnum gervihnött.

Kærandi leggur áherslu á að setja verður umfang rannsóknarinnar í heildarsamhengi. Eins og nánar var rakið í kafla 2.4 hafa aðferðir félagsins verið hannaðar með það í huga að herma eftir og magna upp náttúrulega ferla, nýta efni sem eiga annað hvort uppruna sinn í hafinu (t.d. kalk) eða falla nú þegar í sjóinn í mjög miklu magni (t.d. timbur). Aðferðir Running Tide hafa verið metnar af virtustu sérfræðingum á þessu sviði í heiminum og farið í gegnum ítarlega skoðun og rýni, sjá m.a. fylgiskjal 6.3.3, sem Umhverfisstofnun hefur undir höndum, þar sem m.a. hefur verið bent á að aðferðirnar leiði til lágmarks-umhverfisáhættu þegar heildarsamhengið er virt. Umhverfisstofnun vísar aftur á móti ekkert að aðferðum félagsins eða rannsóknum í þessu samhengi.

Eins og áður hefur komið fram er markmið rannsóknarinnar að meta virkni og umhverfisáhrif aðferðar Running Tide með fyrirsjáanlegum ávinningi í þágu kolefnisbindingar til framtíðar sem mun vinna gegn skaðlegum áhrifum

loftslagsbreytinga og koldíoxíðsmengunar í hafi og geta því haft veruleg áhrif til framtíðar við verndun hafs og stranda í samræmi við markmið laganna.

Með vísan til framangreinds, og þess sem rakið var í II. kafla um markmið og tilgang rannsókna kæranda, telur kærandi tilgang, umfang og framkvæmd rannsóknarinnar með þeim hætti að hún feli ekki í sér „varp“ í skilningi laga um varnir gegn mengun hafs og stranda. Nánar tiltekið að um sé að ræða hluti sem komið er fyrir í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim, sbr. a-lið 27. tölul. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda.

4.4 Varúðarsjónarmið

Umhverfisstofnunar byggir ákvörðun sína á því að ekki liggja fyrir gögn um hvort aðgerðin fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004 og vísar til varúðarsjónarmiða því til stuðnings. Kæranda þykir því rétt að fjalla um varúðarreglu umhverfisréttar, bæði með almennum hætti og um beitingu Umhverfisstofnunar á reglunni.

Almennt um varúðarregluna

Fyrst ber þess að geta að varúðarregla umhverfisréttar hefur ekki verið innleidd í íslenskan rétt með almennum og beinum hætti og að óvissa ríkir um stöðu hennar og áhrif í íslenskum rétti. Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda hafa ekki að geyma beina tilvísun til reglunnar og stjórnvöld verða því að beita varúðarsjónarmiðum af varfærni.

Í ljósi óvissunnar um tilvist og inntak almennrar varúðarreglu hérlendis verður að horfa til þess hvernig inntak reglunnar hefur mótast í Evrópurétti, þ.m.t. í framkvæmd Evrópudómstólsins. Þar hefur inntak varúðarreglunnar verið lýst með þeim hætti að þegar óvissa er fyrir hendi um tilvist eða umfang áhættu sé heimilt að grípa til varúðarráðstafana áður en hugsanlegar afleiðingar koma fram.²⁹

Framkvæmdastjórn ESB túlkar varúðarregluna sem verkfæri til áhættustýringar sem skuli beita þegar vísindaleg þekkingu skortir, hún er ófullnægjandi eða óljós, og forrannsóknir gefa til kynna að fyrir hendi séu réttmætar ástæður til að hafa áhyggjur af mögulegum skaðlegum áhrifum á umhverfið eða heilsu manna, dýra eða plantna, sem samræmist ekki samþykktu verndarstigi.³⁰

Samkvæmt dómaframkvæmd Evrópudómstólsins krefst varúðarreglan þannig tvíhliða greiningar af hálfu stjórnvalda. *Annars vegar* þarf að bera kennsl á og tilgreina möguleg skaðleg áhrif á umhverfið. *Hins vegar* þarf að framkvæma heildstætt mat á hættunni á slíkum áhrifum á grundvelli áreiðanlegustu vísindalegu gagna sem kostur er á og nýjustu niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna.³¹ Þá þarf að meta hversu miklar líkur séu á neikvæðum afleiðingum og þá hvað sé ásættanlegt í þeim efnum svo beita megi

²⁹ Sjá dóma DESB í eftirfarandi málum: mál drottningarinnar, landbúnaðarráðuneytisins o.fl. frá 5. maí 1998, mál nr. C-157/96, [1998] ECR I-2211, grein 63; mál Stóra-Bretlands gegn framkvæmdastjórninni, mál nr. C-180/96, [1998] ECR I-2265, grein 99; mál Monsanto á Ítalíu o.fl. gegn Ítalíu o.fl., mál nr. C-236/01, [2003] ECR I-8105, grein 111. Sjá einnig mál Pfizer gegn ráðinu, mál nr. T-13/99, [2002] ECR II-3305, grein 139. Sjá Nicolas de Sadeleer í „The Precautionary Principle in European Community Health and Environmental Law: Sword or Shield for the Nordic Countries?“ í *Implementing the Precautionary Principle, Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*, bls. 13.

³⁰ Orðsending framkvæmdastjórnar ESB um varúðarregluna (COM(2000)1 final), bls. 9-10.

³¹ Sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í málinu Gowan (C-77/09), 75. mgr.

varúðarreglunni.³² Bendi niðurstöður greiningarinnar til þess að líkur séu á raunverulegum umhverfisskaða, má grípa til aðgerða með hliðsjón af varúðarsjónarmiðum.³³

Mikilvægt er að leggja áherslu á að tilgáta eða kenning um hættu á umhverfisskaða nægir ekki svo beita megi varúðarreglunni.³⁴ Stjórnvöld verða að sýna fram á að áhættan sé sennileg og byggja niðurstöðu sína á vísindalegum gögnum, sbr. ofangreinda umfjöllun.

Þá verður að hafa í huga að stjórnvöld verða að byggja ákvarðanir sínar á gaumgæfilegu vísindalegu mati á hinni mögulegu hættu, að teknu tilliti til atvika málsins sem um ræðir.³⁵ Þannig nægir ekki að vísa til vísindalegra gagna án þess að heimfæra þau yfir á málsatvik og setja í samhengi við staðreyndir málsins.

Loks skal nefna að þegar nauðsynlegt er að grípa til aðgerða með hliðsjón af varúðarreglunni verða stjórnvöld að gæta vel að meðalhófi og grípa ekki til óþarflega íþyngjandi aðgerða.³⁶

Beiting reglunnar í EES-rétti er í samræmi við framkvæmd Evrópudómstólsins. Í grundvallardómi EFTA-dómstólsins á þessu sviði voru sett fram viðmið um beitingu varúðarreglunnar. Þar var lögð var áhersla á tiltekin atriði við beitingu reglunnar, þ.e. að varúðarráðstafanir verði að vera studdar vísindalegum gögnum/sönnunum, án mismununar, vera gagnsæjar og í réttu hlutfalli og samræmi við svipaðar ráðstafanir sem hafa verið gerðar. Jafnframt geti slíkar ráðstafanir ekki verið reistar á tilgátu eða fræðaskrifum. Rétt beiting reglunnar feli annars vegar í sér að borin séu kennsl á hugsanleg neikvæð heilsuáhrif og hins vegar heildstætt mat á áhættu, byggt á nýjustu vísindabekkingu hverju sinni.³⁷ Þetta er í samræmi við ofangreind viðmið sem Evrópudómstólsins.³⁸

³² Nákvæmt vísindamat þarf að fara fram áður en varúðarráðstöfunum er beitt, sjá orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar um varúðarregluna (COM(2000) 1 final).

³³ Sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í málinu Acino gegn framkvæmdastjórninni (mál nr. C-269/13).

³⁴ Sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í máli Pfizer (Pfizer gegn ráðinu, mál nr. T-13/99, [2002] ECR II-3305), Alpharma (mál Alpharma gegn ráðinu, mál nr. T-70/99, [2002] ECR II-3506), Svíþjóð gegn framkvæmdastjórninni (mál nr. T-229/04) og Solvay (mál nr. T-392/02). Sjá einnig mál Monsanto (Mál nr. C-236/01). Þar hafði Ítalía bannað markaðssetningu á matvælum úr erfðabreyttum maís. Heilbrigðisyfirvöld Ítalíu höfðu byggt á að fyrirliggjandi gögn sýndu ekki fram á að heilsu manna eða dýra stafaði hættu af matvælunum en bannið þrátt fyrir það sett á. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að svo staðfesta mætti bannið þyrfti hin hugsanlega áhætta að vera studd fullnægjandi vísindalegum sönnunum, ekki væri nóg að einungis möguleiki væri til staðar (113 mgr.).

³⁵ Sjá t.d. International Cadmium Association gegn framkvæmdastjórninni (mál nr. T-456/11), mgr. 52. og Pfizer (mál nr. T-13/99), 162. mgr.: *Consequently, if it is not to adopt arbitrary measures, which cannot in any circumstances be rendered legitimate by the precautionary principle, the competent public authority must ensure that any measures that it takes, even preventive measures, are based on as thorough a scientific risk assessment as possible, account being taken of the particular circumstances of the case at issue.*

³⁶ Sjá t.d. David Langlet og Said Mahmoudi: *EU Environmental Law and Policy*, bls. 52.

³⁷ Sjá mál E-3/00 EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway [2001] EFTA court report 73. Í málinu var deilt um lögmæti ákvörðunar norskra stjórnvalda um að banna járnþætt morgunkorn. Noregur réttlæti bannið með vísan til varúðarreglunnar. Dómstóllinn féllst ekki á það og taldi norsk stjórnvöld ekki hafa metið áhættuna á nægilega skýran hátt áður en ákvörðun var tekin um að banna umræddar vörur og því teldist hún ekki réttlæt看leg.

³⁸ Sjá t.d. dóma DESB í máli framkvæmdastjórnarinnar gegn Hollandi, mál nr. C-41/02, [2004] ECR I-11375, grein 54; framkvæmdastjórnarinnar gegn Frakklandi, mál C-333/08, [2010] ECR I-0757, grein 93 og Afton gegn Þýskalandi o.fl., mál nr. C-343/09, [2010] ECR I-7081, grein 61.

Skýra þarf íslenskar reglur og þar með beitingu varúðarsjónarmiða við túlkun á efnisreglum laga nr. 33/2004 með hliðsjón af framgreindum lagasjónarmiðum.

Beiting Umhverfisstofnunar á varúðarreglunni

Með vísan til ofangreinds telur kærandi vera ljóst að beiting Umhverfisstofnunar á varúðarreglu umhverfisréttar sé ekki í samræmi við lög. Ljóst er að almenn tilvísun í regluna getur ekki talist fullnægjandi grundvöllur til að beita henni með þeim hætti sem gert er í ákvörðun stofnunarinnar.

Grundvallaratriði er að utanríkisráðuneytið hefur nú þegar lagt mat á rannsóknina, eðli hennar og áhrif, og byggt nógildandi leyfi á því mati að teknu tilliti til umsagna stjórnvalda. Slíkt mat hefur því þegar farið fram af hálfu íslenskra stjórnvalda, eins og utanríkisráðuneytið hefur lagt áherslu á við meðferð málsins.

Þá er beiting reglunnar af hálfu Umhverfisstofnunar ekki í samræmi við lög:

Í *fyrsta lagi* er Umhverfisstofnun ekki heimilt að leggja þær skyldur á herðar kæranda að sýna fram á að aðgerðin fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004 og snúa inntaki varúðarreglunnar þannig á haus. Telji Umhverfisstofnun að tilefni sé til að grípa til aðgerða vegna möguleika á umhverfisskaða, var stofnuninni skylt að bera kennsl á möguleg skaðleg áhrif á umhverfið og framkvæma heilstætt mat á hættunni með vísindalegum hætti. Þessu hlutverki verður ekki útdeilt til kæranda.

Kærandi bendir á að Umhverfisstofnun hafði undir höndum ítarleg gögn, m.a. umfjöllun um umhverfisáhrif rannsóknarinnar, sjá fylgiskjal 6.3.3. Við meðferð málsins hefur stofnunin ekki óskað eftir frekari upplýsingum þar um og ekkert er fjallað um fyrirliggjandi gögn í hinni kærðu ákvörðun eða hvar skortir þar á.

Í *öðru lagi* er hefur Umhverfisstofnun ekki borið kennsl á eða tilgreint möguleg skaðleg áhrif rannsóknarinnar á umhverfið og ekki sýnt fram á að hún hafi skaðleg áhrif á umhverfið og þá með hvaða hætti. Stofnunin lætur nægja að nefna það í ákvörðun sinni að ekki hafi verið sýnt fram á með vísindalegum gögnum hvaða áhrif það getur haft að sökkva lífmassa af landrænum uppruna í hafið, en lætur ógert að tilgreina hvaða neikvæðu áhrif aðferðin gæti haft á umhverfið. Umhverfisstofnun hefur ekki sýnt fram á að rannsóknirnar hafi neikvæð áhrif né vísað til gagna sem benda til þess að hættan sé til staðar og með öllu litið framhjá fyrirliggjandi gögnum. Þvert á móti benda rannsóknir til að lífmassi af landi (þ.e. timbur af landi) hafi jákvæð áhrif á líffræðilegan fjölbreytileika á botni sjávar.³⁹

Stofnunin hefur m.a. verið upplýst um að á fyrstu stigum rannsóknarinnar sé áætlað að um 2,47 grömm af lífmassa endi á hverjum fermeter af hafsbotni sem rannsóknin nær til. Engin afstaða er tekin til þess frekar en annarra þátta rannsóknarinnar og því m.a. ósvarað hvernig þær aðferðir og magn efna sem verður notað í rannsókninni geti haft neikvæð umhverfisleg áhrif.

Einu ábendingarnar tengdar mögulegum umhverfisáhrifum sem komið hafa fram í ferlinu eru byggðar á *Perspectives* grein í tímaritinu *Nature* (þ.e. ekki niðurstöður rannsókna heldur tækifæri fyrir höfunda að ræða skoðanir sínar)⁴⁰ en félagið var og er

³⁹ Harbour RP, Smith CR, Simon-Nutbrown C, Cecchetto M, Young E, Coral C, Sweetman AK (2021) Biodiversity, community structure and ecosystem function on kelp and wood falls in the Norwegian deep sea. *Mar Ecol Prog Ser* 657:73-91. <https://doi.org/10.3354/meps13541>

⁴⁰ Af vefsæði Nature: "Perspective articles are intended to provide a forum for authors to discuss models and ideas from a personal viewpoint. They are more forward looking and/or speculative

meðvitað um þau mögulegu umhverfisáhrif sem nefnd eru í greininni, sinnir mælingum og rannsóknum í með þau til hliðsjónar og hannaði rannsóknir sínar byggð á því að lágmarka þau mögulegu áhrif. Samkvæmt ráðgjafaráði *Ocean Visions* eru auk þess litlar sem engar líkur að þessi áhrif verði mælanleg fyrr en að magn nær milljón tonnum á ári eða meira.⁴¹

Í þriðja lagi er óumdeilanlegt að Umhverfisstofnun byggir ákvörðun sína á tilgátu um hættu á umhverfisskaða. Með því að byggja ákvörðun sína á því að það „[hafi] ekki verið sýnt fram á með vísindalegum gögnum hver [áhrif þess að sökkva lífmassa af landrænum uppruna í hafið] geta orðið“ og að „ekki [liggi] enn fyrir gögn um að aðgerðin fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004“ er ljóst að Umhverfisstofnun hefur getið sér til um að rannsóknin geti mögulega haft skaðleg umhverfisáhrif án þess að gera tilraun til að styðja kenninguna með vísindalegum gögnum.⁴² Eins og kærandi hefur ítrekað bent á liggja fyrir fullnægjandi gögn um rannsóknina og aðferðafræði sem leidd er af fremstu vísindamönnum á þessu sviði í heiminum og verið yfirfarin af þar til bærum aðilum. Ljóst er að fullnægjandi gögn og upplýsingar liggja fyrir um rannsóknina að þessu leyti.

Þess má geta að ekki er gerð krafa um að rannsókn sem þessi fari í umhverfismatsferli samkvæmt lögum og reglum þar um. Með hliðsjón af þeim kröfum sem leiða af lögumreglunni skortir stofnunina því lagastoð til að gera slíkar íþyngjandi kröfur til rannsóknarinnar. Aftur á móti liggur fyrir álit ráðgjafaráðs um að gera megi ráð fyrir að lítil sem engin umhverfisáhrif séu af rannsókninni fyrr en sá umfang nær um einni milljón tonna á ársgrundvelli. Auk þess liggja fyrir gögn sem sýna fram á að allt það efni sem notað er í flothylkin eigi uppruna að rekja til hafsins eða falli í hafið í miklu magni á hverju ári nú þegar, og magn efna í rannsókninni lítið brot í þeim samanburði.

Í fimmta lagi hefur Umhverfisstofnun ekki tekið tillit til atvika málsins við töku ákvörðunar sinnar og markmiðs rannsóknarinnar. Tilgáta stofnunarinnar um skaðleg umhverfisáhrif rannsóknarinnar er ekki sett í samhengi við fyrirsjáanlegan ávinning rannsóknarinnar í þágu kolefnisbindingar framtíðarinnar og vinnu gegn skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga, koltvíoxíðsmengunar og súrnun sjávar. Kærandi telur ljóst að öll möguleg neikvæð umhverfisáhrif blikni í samanburði við jákvæð áhrif rannsóknarinnar.

Í sjötta lagi er beiting Umhverfisstofnunar á varúðarsjónarmiðum ekki í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsluréttar. Í ljósi þeirra skilyrða sem rannsóknarleyfi kæranda er bundið, þ.m.t. samráðs- og upplýsingaskyldu gagnvart Hafrannsóknarstofnun og Umhverfisstofnun, er ákvörðun Umhverfisstofnunar óþarflega íþyngjandi fyrir kæranda. Markmiðum stofnunarinnar hefði mátt ná með mun vægari hætti, t.d. með virku eftirliti með rannsókninni, eins og rannsóknarleyfið mælir fyrir um.

Í sjöunda lagi er rétt að halda til haga að staða og áhrif varúðarreglunnar í íslenskum rétti er óljós og því ber stjórnvöldum að beita henni gætilega. Með vísan til framangreinds er ljóst að beiting Umhverfisstofnunar á varúðarsjónarmiðum er of fortakslaus og byggir ekki á fullnægjandi lagagrundvelli.

than Reviews and may take a narrower field of view. They may be opinionated but should remain balanced and are intended to stimulate discussion and new experimental approaches." ([hlekkur](#))

⁴¹ Progress Report 1 - Ocean Visions, sjá fylgiskjal 14.

⁴² Hér er rétt að benda á niðurstöðu Evrópudómstólsins í málinu Pfizer (mál nr. T-13/99), 143. mgr.: *However, it is also clear from the case-law cited at paragraph 139 above that a preventive measure cannot properly be based on a purely hypothetical approach to the risk, founded on mere conjecture which has not been scientifically verified.*

Beiting Umhverfisstofnunar á varúðarreglu umhverfissréttar við töku ákvörðunar um að rannsóknir kæranda feli í sér varp í hafið í skilningi laga nr. 33/2004 byggði, með vísan til alls framangreinds, byggir ekki á fullnægjandi lagagrundvelli og var í ósamræmi við þær kröfur sem gera má til stjórnvalda við beitingu reglunnar.

4.5 Málsmæðferð Umhverfisstofnunar

4.5.1 Rannsóknarreglan og leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Kærandi telur að rannsókn Umhverfisstofnunar hafi verið verulega ábótavant við mæðferð málsins og skort hafi á leiðbeiningar af hennar hálfu.

Þegar erindi og fyrirspurnir berast Umhverfisstofnun og meðfylgjandi upplýsingar eru lagðar fram leiðir af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga, eða eftir atvikum óskráðri meginreglu sem hún byggist á, að meta hvort fyrirbyggjandi gögn eru fullnægjandi til að unnt sé að taka ákvörðun í málinu. Af samspili rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda leiðir jafnframt að Umhverfisstofnun kann að vera skylt að eigin frumkvæði að staðreyna upplýsingar sem liggja fyrir í gögnum máls og leiðbeina aðila um hvernig hann getur borið sig að til að fá þau réttindi sem hann hefur sótt um eða gæti sótt um.⁴³ Í leiðbeiningarskyldunni felst m.a. að stjórnvald kann að þurfa að upplýsa um hvaða réttarreglur gilda og á hvaða reglur reynir við úrlausn máls, hvernig mæðferð mála er venjulega hagað, hvaða gögn aðila ber að leggja fram og hversu langan tíma það taki venjulega að afgreiða mál.⁴⁴

Grundvallaratriði við beitingu rannsóknarreglunnar er að stjórnvöld greini þær efnisreglur sem við eiga og í framhaldi af því hvaða upplýsinga er þörf til að hægt sé að taka ákvörðun í málinu, og óska eftir upplýsingum og eftir atvikum umsögnum sem fyrst.⁴⁵ Við rannsókn mála stýra þær efnisreglur sem reynir á og þar með lagaskilyrði, sem ætlunin er að byggja ákvörðun á, hvaða upplýsinga þarf að afla.⁴⁶

Auk þess eru stjórnvöld bundin af meginreglu náttúruverndarlaga um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku, sem felur í sér sértækari kröfur en 10. gr. stjórnarsýslulaga. Meginreglan um vísindalegan grundvöll ber með sér að ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skuli, eins og kostur er, byggjast á vísindalegri þekkingu, m.a. á verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og hver áhrif ákvörðunarinnar muni verða á þessa þætti, sbr. 8. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

4.5.2 Rannsókn Umhverfisstofnunar og skortur á leiðbeiningum

Með vísan til málsatvika, sem ítarlega voru rakin í 3. kafla, og til framangreindra sjónarmiða byggir kærandi á að verulegir annmarkar hafi verið á rannsókn málsins af hálfu Umhverfisstofnunar og skort hafi á leiðbeiningar hennar við mæðferð málsins.

Því til stuðnings má einkum benda á að kærandi var ekki upplýstur í upphafi á hvaða lagagrundvelli rannsókn Umhverfisstofnunar laut og þá sérstaklega að hvaða atriðum og að hvaða lagaskilyrðum rannsókn og gagnaöflun laut, þrátt fyrir að hafa óskað ítrekað eftir slíkum skýringum. Kærandi var því ekki upplýstur um að hvaða leyti og hvaða gögn skorti eða hvernig hann gæti bætt þar úr. Þá var kærandi ekki upplýstur um mæðferð málsins af hálfu stofnunarinnar við rannsóknina, m.a. að stofnunin setti

⁴³ Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. júní í máli nr. 10898/2021.

⁴⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur. Málsmæðferð*. Reykjavík 2013, bls. 421-422.

⁴⁵ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur. Málsmæðferð*. Reykjavík 2013, bls. 471.

⁴⁶ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur. Málsmæðferð*. Reykjavík 2013, bls. 473.

málið í umsagnarferli, og fékk ekki afrit af þeim samskiptum fyrr en hann óskaði sérstaklega eftir því.

Rannsókn Umhverfisstofnunar, og spurningalisti sem stofnunin sendi félaginu 28. september, sýnir að afmörkun stofnunarinnar byggði á óljósum lagagrundvelli. Ekki verður annað ráðið en að málið hafi í september verið sett í þann farveg að byggt yrði á viðaukum við Lundúnabókunina sem hafa ekki verið samþykktar af aðildarríkjunum og hafa því hvorki stöðu þjóðréttarlegra reglna né teljast hluti af íslenskum réttarreglum. Stofnunin dró í land með þá nálgun í lokaákvörðun. Engu að síður er ljóst að afmörkun rannsóknar í upphafi tók ekki með fullnægjandi hætti mið af þeim lagagrundvelli sem síðar var byggt á sem kærandi telur að hafi auk þess leitt til verulegra tafa á meðferð málsins.

Kærandi hefur lagt fram margvísleg gögn og upplýsingar með erindi sínu til Umhverfisstofnunar. Stofnunin hefur engu að síður með öllu litið framhjá þeim gögnum og mistekist að greina þær upplýsingar sem hafa þýðingu fyrir niðurstöðu málsins. Þannig er hvergi í hinni kærðu ákvörðun vikið að aðferðum félagsins, rannsóknaráætlunum og gögnum sem leidd eru af vísindafólki í fremstu röð og sýna fram á takmörkuð áhrif rannsókna á umhverfið. Þess í stað hefur eingöngu verið vísað til þess að kærandi hafi ekki sýnt fram á að rannsóknir hans fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Ljóst er að slíkar fortakslausar sönnunarkröfur er ekki hægt að leggja á kæranda enda sönnunarbyrði þar snúið við.

Að auki byggir kærandi á Umhverfisstofnun ekki hafa verið heimilt að afhenda öðrum stjórnvöldum upplýsingar um félagið sem eru trúnaðargögn, án þess að félagið væri upplýst um það eða óskað eftir afstöðu þess, enda óljóst á hvaða lagagrundvelli það var gert en ekki var um lögbundið umsagnarferli að ræða eða sýnt fram á að slíkt hafi verið nauðsynlegt. Kærandi gat því ekki gætt með fullnægjandi hætti að hagsmunum sínum í málinu áður en slíkum upplýsingum var miðlað á milli stjórnvalda og hafði auk þess ekki vitneskju um það. Í þeim efnum er rétt að áréttta að um er að ræða gögn sem varða viðkvæma viðskiptahagsmuni og rannsóknir félagsins, m.a. vegna einkaleyfa og tæknilegra aðferða sem eru í þróun. Þrátt fyrir að þagnarskylda hvíli á á starfsmönnum þeirra stofnana sem um ræðir er almennt ekki heimilt að miðla slíkum upplýsingum á milli stjórnvalda nema lagaheimild standi til eða um lögbundna álitsumleitan sé að ræða.

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að rannsókn Umhverfisstofnunar hafi verið verulega ábótavant og stofnunin hafi ekki sinnt leiðbeiningarskyldu sinni með fullnægjandi hætti sem síðan leiddi til verulegra tafa á meðferð málsins, eins og nánar er rakið hér á eftir.

4.5.3 *Málshraði*

Þegar málsmeðferð Umhverfisstofnunar er virt heildstætt telur kærandi að hún hafi ekki verið í samræmi við 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Kærandi bendir á að þrátt fyrir að samskipti hafi átt sér stað milli félagsins og Umhverfisstofnunar frá því erindið var fyrst sent til stofnunarinnar 20. júlí 2022, eins og nánar er rakið í 3. kafla, þá liggur fyrir að ekki hafa verið færðar fram réttlætunarlegar ástæður fyrir þeim töfum sem hafa orðið á meðferð málsins.⁴⁷

Ljóst er að erindi félagsins sem sent var 20. júlí var ekki sett í farveg af hálfu stofnunarinnar fyrr en í lok september en þá fyrst var óskað eftir frekari gögnum og

⁴⁷ sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 26. ágúst 2013 í máli nr. 6483/2011.

upplýsingum vegna málsins. Þá var málið sett í umsagnarferli af hálfu stofnunarinnar þremur mánuðum eftir að erindið barst.

Umhverfisstofnun veitti í upphafi upplýsingar um að það tæki um 60 daga að afgreiða erindið og hefur ítrekað sagt að svars sé að vænta án þess að það hafi gengið eftir, eins og nánar var rakið í 3. kafla.

Félagið hefur auk þess gert margvíslegar ráðstafanir til að hefja rannsóknir á grundvelli þess leyfis sem utanríkisráðuneytið hefur gefið út og í ljósi þeirra svara sem Umhverfisstofnun hefur veitt um væntanlegar lyktir málsins. Tafir vegna málsmeðferðar Umhverfisstofnunar hafa leitt til þess að rúmlega fimm mánuðir liðu af fjögurra ára leyfistíma félagsins til rannsókna og hafa tafirnar nú þegar haft veruleg áhrif á hagsmuni félagsins með tilheyrandi fjárhaglegu tjóni.

4.6 MEÐFYLGJANDI GÖGN

1. Ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 22. desember 2022.
2. Leyfi utanríkisráðuneytisins til vísindalegra rannsókna, dags. 8. júlí 2022.
3. Erindi Running Tide til Umhverfisstofnunar 20. júlí 2022.
4. Drög að svarbréfi Umhverfisstofnunar til Running Tide, dags. 16. ágúst 2022.
5. Bréf og spurningalisti Umhverfisstofnunar, dags. 28. september 2022.
6. Svarbréf Running Tide og fylgigögn, dags. 29. og 30. september og 6. og 12. október 2022.
 - 6.1. Svar RT 29. september 2022
 - 6.2. Svar RT 30. september 2022
 - 6.2.1. [Fylgiskjal] Running Tide Scientific Overview
 - 6.3. Svar RT 6. október 2022
 - 6.3.1. **[Trúnaðargagn]** Yfirlit um tilraunir á hafi úti, útbúið fyrir og sent til Umhverfisstofnunar við meðferð málsins. (2022-2026 Running Tide Iceland Offshore Research Overview)
 - 6.3.2. **[Trúnaðargagn]** Tillaga um tilhögun samráðs við Umhverfisstofnun, að beiðni stofnunarinnar, í samræmi við skilyrði í leyfi. (Appendix I - Running Tide Research Project Consultation Plan with Environment Agency of Iceland)
 - 6.3.3. **[Trúnaðargagn]** Umfjöllun um umhverfisáhrif rannsóknarinnar (Appendix II - Running Tide - Carbon Removal 2022 Icelandic Pilot Environmental Impact Assessment Report)
 - 6.3.4. **[Trúnaðargagn]** Drög / Yfirlit um botnsjávarrannsókn við strendur Íslands (Appendix III - Running Tide - Benthic Ecology 2022 Iceland Field Research brief)
 - 6.3.5. Hvítbók Running Tide um kolefnisförgun (Appendix IV - Running Tide - Carbon Removal is Mass Transfer From Fast to Slow Cycle Carbon)
 - 6.3.6. **[Trúnaðargagn]** Dæmi um fleytingarskýrslu, hluti af samráðsferli (Deployment Report IS 01)
 - 6.4. Svar RT 12 október 2022
 - 6.4.1. **[Trúnaðargagn]** Svör við spurningum Umhverfisstofnunar (2022-10-12 Answers to UST)
7. Samantekt á helstu samskiptum Running Tide við Umhverfisstofnun.
8. Fyrirhuguð ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 15. nóvember 2022.
9. Athugasemdir Running Tide við fyrirhugaða ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 22. nóvember 2022.
10. Tölvubréf utanríkisráðuneytisins til Umhverfisstofnunar, dags. 2. desember 2022.

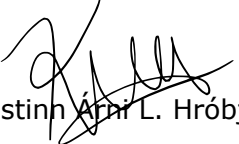
11. Bréf Stripe til umhverfisráðuneytis, dags. 5. janúar 2023.
12. Bréf Shopify til umhverfisráðuneytis, dags. 6. janúar 2023.
13. Bréf Ocean Visions til Umhverfisstofnunar, dagsett 26. september 2022.
14. Progress Report 1 - Ocean Visions Expert and Evaluation Team.

Kærandi óskar eftir því að farið verði með fylgiskjöl merkt **[Trúnaðargagn]** sem trúnaðargögn enda varða þau viðkvæma viðskiptahagsmuni félagsins um rannsóknar og áætlanir sem eru undanþegin upplýsingarétti almennings, sbr. 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

--

Að lokum ítrekar kærandi þá kröfu sína að umhverfisráðherra taki efnislega ákvörðun í málinu þar sem tekið verði tillit til þeirra atriða og sjónarmiða sem hér hafa verið rakin og fallist á að rannsókn Running Tide Iceland ehf. feli í sér lögmætan tilgang og sé þar með ekki leyfisskyld samkvæmt 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

f.h. Running Tide Iceland ehf.


Kristinn Arn L. Hróbjartsson