



Stjórnarráð Íslands
Umhverfis-, orku- og
loftslagsráðuneytið

urn@urn.is
545 8600

Skuggasundi 1,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Running Tide Iceland ehf.
Lækjargötu 2
101 Reykjavík

Reykjavík 25. apríl 2023
Tilv.: UMH23010097/0.7

Þann 25. apríl 2023 var í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi:

Úrskurður:

Ráðuneytinu barst þann 18. janúar sl. stjórnslutæra frá Running Tide Iceland ehf. vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar, dags. 22. desember 2022, þess efnis að rannsóknir félagsins feli í sér varp í hafið samkvæmt 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og séu því leyfisskyldar. Kæruheimild er í 28. gr. laga nr. 33/2004.

I. Kæruefni og kröfur.

Kærandi krefst þess að ráðherra taki efnislega ákvörðun í málinu þar sem tekið verði mið af þeim atriðum og lagasjónarmiðum sem byggt er á af hálfu kæranda og fallist verði á að rannsóknir félagsins sem leyfi fékkst fyrir af hálfu stjórnvalda þann 8. júlí 2022 feli ekki í sér varp í hafið í skilningi 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. sömu laga.

II. Málavextir.

Í kæru kemur fram að Running Tide sé félag á sviði sjávarheilsu sem vinni að því að þróa markvissar aðferðir til að sporna við helstu ógnunum sem stöðja að hafinu. Félagið hafi síðustu ár unnið að undirbúningi og rannsóknum á aðferð sem nýtir þrjár náttúrulegar leiðir hafsins við að binda kolefni í hafinu. Félagið hafi 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 sjávarhengdru kolefnisförgunar (e. Ocean Carbon Dioxide Removal). Kæranda sé ætlað að vera rannsóknar- og þróunarmiðstöð fyrir félagið á heimsvísu en samkvæmt honum er það vegna mannauðs og þekkingu á hafsækinni starfsemi, stefnu stjórnvalda, útgefnu rannsóknarleyfi, staðsetningu, grænni orku, og þekkingu á líftækni tengdri þörungum, sem og áhuga innlendra samstarfsaðila á verkefnum tengdum loftslagsmálum. Rannsóknir og þróunarstarf félagsins hér á landi byggja á miklu leyti á tengingunni við rannsóknarleyfið, þ.e. leyfinu til að framkvæma tilraunir og fleytingar á flothyllkjunum. Til viðbótar við fleytingar, stundi félagið rannsóknir á þörungum við Íslandsstrendur: greiningu á eiginleikum, kortlagningu genamengis mismunandi tegunda og þróun á aðferðum og tækni við ræktun þeirra.

Kærandi lýsir aðferð félagsins þannig að hún muni byggja á þremur náttúrulegum leiðum sem nú

þegar færa milljarða tonna af kolefni úr hröðu hringrás kolefnis í þá hægu, þ.e. með flutningi á lífmassa af landi í djúpsjó með ljóstillífun og vexti þörunga á opnu hafi sem síðar flyst í djúpsjó og með bösun eða alkaliniseringu (e. alkalization) sem færir CO₂ úr andrúmslofti og myndar stöðugar bíkARBónat (HCO₃⁻) og karbónat (CO₃²⁻) jónir.

Þann 7. mars 2022 undirrituðu fjórir ráðherrar ríkisstjórnar Íslands þ.e. háskóla-, iðnaðar-, og nýsköpunarráðherra, matvælaráðherra, umhverfis-, orku-, og auðlindaráðherra og utanríkisráðherra stuðningsyfirlýsingu við komu félagsins til Íslands. Var sú yfirlýsing undirrituð í kjölfar funda félagsins þar sem aðferðin og fyrirætlanir voru kynntar fyrir íslenskum stjórnvöldum. Þann 8. júlí 2022 gaf utanríkisráðuneytið út leyfi til kæranda til að framkvæma vísindalegar rannsóknir í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands á grundvelli 9. gr. laga nr. 41/1979.

Í rannsóknarleyfinu kemur fram að um sé að ræða umfangsmikið kolefnisförgunarverkefni, þar sem langtíma markmiðið er að fanga og farga allt að 500.000 tonnum af kolefni á svæði utan lögsögu Íslands. Til standi að nota til þess þara sem tekur upp kolefni við ljóstillífun til vaxtar og viðgangs. Rækta eigi stórpörunga á kúlum/flothykkjum sem unnið er að því að hanna en áætlað sé að verði á stærð við körfubolta og búin til úr m.a. viðarmassa, kalki og bindiefnum. Hluti rannsóknarinnar fari fram innan efnahagslögsögu Íslands en áformað sé að stærstur hluti rannsóknarinnar fari fram utan lögsögu Íslands. Áætlað sé að kúlurnar leysist upp yfir þann tíma sem þarinn vex á þeim sem leiði til þess að flotvægi verði neikvætt með tíma. Á ákveðnum tímamarki sökkvi kúlurnar með þeim þaragróðri og ásætum sem séu áfastar. Markmiðið sé að farga kolefni sem bundið er í kúlurnar og þarann með því að tryggja að þær sökkvi þar sem dýpi er a.m.k. 1000 m. Gert sé ráð fyrir að kolefnið grafist í set í djúpsjó að miklu leyti.

Utanríkisráðuneytið leitaði umsagna Hafrannsóknarstofnunar og Landhelgisgæslu Íslands vegna umsóknarinnar og með hliðsjón af eðli umsóknarinnar einnig umsagna Umhverfisstofnunar og umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytisins. Umhverfisstofnun benti í umsögn sinni á að fleyting flothykkja gæti fallið undir 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og verið leyfisskyld. Í hinni kærðu ákvörðun kom einnig fram að í umsögn Umhverfisstofnunar kvaðst stofnunin ekki geta tekið afstöðu til þess hvort rannsóknin félli undir ákvæði 9. gr. 1. nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, sem bannar varp efna og hluta í hafið, þar sem ekki lægju fyrir nægilegar upplýsingar um fyrirhugaða rannsókn. Í umsögn umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins segir að ráðuneytið styðji veitingu rannsóknarleyfis til fyrirtækisins sem miði að því að skoða hvort hægt sé að binda kolefni á hafi úti í stórpörungum án þess að valda súrnun hafsins eða neikvæðum áhrifum á annan hátt á lífríki sjávar. Sá fyrirvari var gerður í umsögninni af hálfu ráðuneytisins að tekið var undir umsagnir frá Umhverfisstofnun, Hafrannsóknarstofnun og Landhelgisgæslunni þar sem m.a. var bent á þætti sem þurfi að skoða betur, s.s. varðandi áhrif á lífríki og hvað gæti talist leyfisskyld varp í hafið.

Rannsóknarleyfið er bundið við mörk íslensku efnahagslögsögunnar með gildistíma í fjögur ár frá útgáfu og er takmarkað við fleytingu 50.000 tonna af flothykkjum með tilgreindum skilyrðum af hálfu utanríkisráðuneytisins. Þannig skuli kærandi hafa samráð við Hafrannsóknarstofnun og Umhverfisstofnun um gang mála, upplýsa Hafrannsóknarstofnun og Umhverfisstofnun um framgang rannsóknarinnar og allar niðurstöður að rannsókn lokinni, sækja um öll nauðsynleg leyfi vegna framkvæmdar rannsóknarinnar eða eftir atvikum fá staðfest að leyfisskylda sé ekki til staðar. Þá skuli kærandi að rannsókn lokinni upplýsa um niðurstöðu rannsókna á afdrifum þess efnis sem sekkur til hafsbotns, þ.e.a.s. hvort það leysist upp á hafsbotni eða grefst í set líkt og áformað sé að gerist. Þessar niðurstöður séu forsenda fyrir frekari leyfisveitingu til framtíðar litið. Þá er kæranda gert að hafa samráð við Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu til að tryggja siglingaöryggi.

Þann 20. júlí 2022 sendi kærandi formlegt erindi á Umhverfisstofnun þar sem óskað var sérstaklega eftir afstöðu stofnunarinnar til þátta og skilyrða sem utanríkisráðuneytið tiltók sérstaklega og varðaði mögulegar kröfur um leyfi sem heyra undir stofnunina. Stofnunin staðfesti móttöku erindis 27. júlí 2022. Daginn eftir fékk fyrirvarsmaður félagsins tengiliðaupplýsingar og um leið var honum tilkynnt að stofnunin myndi kalla eftir frekari gögnum teldi hún þörf á því. Kærandi ítrekaði erindið þann 14. ágúst sl. og fékkst svar 16. sama mánaðar um að fundur yrði haldinn vegna málsins hjá

stofnuninni þann sama dag og haft yrði samband í kjölfarið. Kærandi óskaði eftir upplýsingum um stöðu málsins 24. ágúst 2022. Þann 25. ágúst 2022 upplýsti stofnunin að hún væri að vinna í málinu og að komið hefðu upp aðrir lögfræðilegir vinklar á því.

Fyrirsvarsmáður félagsins óskaði eftir upplýsingum um stöðu málsins 1. september 2022 og um leið hvort það væri eitthvað sem kærandi gæti gert til að hjálpa. Erindinu var fylgt eftir með tölvupósti 5., 8. og 14. september 2022. Þann 15. september upplýsti stofnunin að hún vildi fá fram nánari lýsingu á rannsókninni sjálfri og nefndi atriði sem stofnunin væri að horfa til í þeim efnum en þau gætu þó tekið breytingum.

Kærandi tekur fram í kærú að hann hafi átt símtöl við stofnunina þann 13. og 20. sama mánaðar og að hann hafi fengið svör í símtali þann 21. september 2022 á þá leið að niðurstaða væri ekki í sjónmáli en stofnunin myndi óska eftir frekari upplýsingum vegna málsins.

Þann 28. september 2022 óskaði stofnunin eftir ítarlegum upplýsingum um framkvæmd rannsóknarinnar í formi skriflegra spurninga til kæranda þar sem hún taldi að þær upplýsingar sem henni hefðu borist um rannsóknina væru ekki fullnægjandi til að hægt væri að taka afstöðu til leyfisskyldunnar. Kærandi svaraði með tölvupóstum þann 29. september og þann 30. september 2022 þar sem hann óskaði eftir því að stofnunin veitti nánari leiðbeiningar og upplýsingar um það að hvaða leyfum og lagaskilyrðum upplýsingaöflunin og einstakar spurningar lytu. Póstumum fylgdu bréf frá Ocean Visions um rannsóknina og yfirlit um grunnfræðin á bak við aðferðina og hugmyndafræðina.

Haldinn var fundur þann milli aðila þann 5. október 2022 hjá Umhverfisstofnun þar sem farið var yfir málið og ákveðið að kærandi myndi senda stofnuninni frekari gögn. Kærandi sendi viðbótargögn þann 6. og 12. október 2022 en þar á meðal voru svör við spurningum stofnunarinnar sem sendar voru kæranda þann 11. október 2022. Með tölvupósti þann 14. október 2022 upplýsti stofnunin kæranda í tölvupósti að stofnunin þyrfti ekki frekari upplýsingar og stefnt væri að ákvörðun. Þann 20. október 2022 leitaði stofnunin umsagna Hafrannsóknastofnunar, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu. Stofnunin upplýsti kæranda um umsagnabeidnirnar og þann 27. október 2022 bárust stofnuninni athugasemdir hans við umsögn Hafrannsóknastofnunar.

Þann 15. nóvember 2022 sendi stofnunin kæranda áformaða niðurstöðu og gaf honum kost á að koma á framfæri skriflegum athugasemdum. Þann 22. nóvember 2022 sendi kærandi athugasemdir sínar þar sem hann gerði m.a. athugasemdir við að stofnunin væri bær aðili til að meta hvort rannsóknin væri innan þess leyfis sem utanríkisráðuneytið hefði veitt.

Umhverfisstofnun tók ákvörðun í málinu þann 22. desember 2022 og þann 18. janúar sl., kærði kærandi hana til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra með vísan til 28. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Með tölvupósti dags. 8. febrúar sl. óskað ráðuneytið eftir umsögn Umhverfisstofnunar um kærana og veitti stofnuninni frest til 15. febrúar. Stofnunni óskaði þann 9. febrúar sl., eftir fresti til 22. febrúar sl., til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Með tölvupósti dags. 13. febrúar sl. veitti ráðuneytið stofnuninni frest til 20. febrúar sl. Umsögn Umhverfisstofnunar um stjórnsýslukæru kæranda barst ráðuneytinu þann dag.

Þann 21. febrúar sl., sendi ráðuneytið umsögn Umhverfisstofnunar ásamt fylgigögnum á kæranda og gaf honum tækifæri á að koma að frekari athugasemdum um málið til og með 1. mars sl. Umsögn kæranda barst ráðuneytinu þann dag.

Með vísan til 6. töluliðar 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, lýsti umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra sig vanhæfan til að úrskurða í fyrirliggjandi máli. Þann 20. mars sl. var fjármála- og efnahagsráðherra settur umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til meðferðar málsins. Undirmannavanhæfi var ekki talið eiga við um starfsmenn umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins þar sem þær aðstæður sem um var að ræða vörðuðu ekki ráðherrann sjálfan sérstaklega eða verulega. Vanhæfið kom því ekki í veg fyrir að starfsmenn þess ráðuneytis hefðu meðferð málsins og undirbúning og staðfesting ákvörðunar með höndum, í umboði setts ráðherra.

III. Málástæður kæranda.

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. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, þar sem rannsóknir félagsins uppfylli skilyrði a - liðar 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. sömu laga um lögmætan tilgang. Krafa byggja á því að túlkun Umhverfisstofnunar hafi ekki verið í samræmi við lög. Jafnframt að málsmeðferð Umhverfisstofnunar hafi ekki verið í samræmi við kröfur um rannsókn máls, sbr. 10. gr. stjórnáskýslulaga, leiðbeiningarskyldu 7. gr., málshraðareglu 9. gr. og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga, og eftir atvikum óskráðar meginreglur sem þær reglur byggja á.

Í kærinni eru rakin helstu áherslatriði kærinnar auk þess sem þar er að finna ítarlega samantekt á efni hennar, umfjöllun um félagið og starfsemi þess á Íslandi, samstarf við vísindasamfélagið, aðferð félagsins auk ítarlegrar málsatvikaýsingar. Kærandi bendir á að í ákvörðun stofnunarinnar sé ítrekað byggt á því að um breytt áform félagsins eða breytingar á rannsóknaráætlun hafi verið að ræða frá því að rannsóknarleyfið var gefið út og málið kynnt þannig fyrir umsagnaraðilum af hálfu stofnunarinnar. Kærandi hafnar þessu alfarið enda engin gögn sem styðji þessar fullyrðingar stofnunarinnar eða umsagnaraðila.

Að mati kæranda sé nauðsynlegt við túlkun 9. gr. og 27. töluliðar 3. gr. laga nr. 33/2004 að líta til þeirra alþjóðlegu skuldbindinga sem þeim var ætlað að innleiða þ.e. Hafréttarsamnings SP, Lundúnasamningsins um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar efna, bókun við þann samning frá árinu 1996 og OSPAR samningsins um verndun Norðaustur - Atlantshafsins. Þessar réttarheimildir árétti allar að bann við varpi nái ekki til þess þegar efnum eða hlutum er komið fyrir í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim. Þá sé rétt að halda því til haga að kærandi sé ekki sammála túlkun stofnunarinnar á því að aðferðir félagsins teljist vera förgun. Aðferðin feli í sér lögmæta bindingu sem geti ekki flokkast sem förgun í skilningi 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004. Markmiðið sé að minnka koltvíoxíðmengun í hafi og lofti og stuðla að jafnvægi í kolefnishringrásum jarðar, en ekki að farga efni í þeim eina tilgangi að farga því.

Túlkun stofnunarinnar sé þess efnis að ekki verði séð að rannsóknnum kæranda sé ætlað að svara rannsóknarspurningum sem snúi 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. töluliður 3. gr. laganna. Kærandi telur að leiðrétta verði þennan misskilning stofnunarinnar. Jafnvel þótt gengið verði út frá því að kolefnisförgun teljist vera förgun í skilningi 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 sé aðaltilgangur rannsókna kæranda að rannsaka áhrif, afleiðingar og ávinning þess að beita umræddri aðferð við kolefnisförgun til framtíðar, tilgangur rannsóknarinnar sé að rannsaka en ekki að farga.

Kærandi áréttar að utanríkisráðuneytið hafi gefið út leyfi fyrir rannsóknnum sem feli í sér fleytingu á flothykjum að undangengnu samráði við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Umhverfisstofnun, Hafrannsóknarstofnun og Landhelgisgæslu Íslands. Ráðuneytið hafi því metið það svo að tilgangur verkefnisins og framkvæmd uppfylli skilyrði laga sem um slík leyfi gilda og sé því lögmæt og að málefnaleg sjónarmið liggja að baki. Ákvörðun um leyfisveitingu á grundvelli laga nr. 41/1979 sé tekin að undangengnu mati á m.a. eðli og markmiði rannsókna og rannsóknaraðferðum, eins og mælt sé fyrir um í 1. mgr. 10. gr. laganna. Mat á lögmæti rannsóknarinnar hafi því þegar farið fram af þar til bærum stjórnvöldum og skorti Umhverfisstofnun valdheimildir til að endurskoða þetta mat utanríkisráðuneytisins.

Kærandi telur að þversögn sé í niðurstöðum Umhverfisstofnunar þess efnis að ekki liggja 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. Kærandi hafi sýnt fram á það með margvíslegum hætti að rannsóknin sé nauðsynleg til að meta áhrif og afleiðingar aðferðarinnar á umhverfi og loftslag og telur mat á meintri óvissu ekki byggja á

fullnægjandi grundvelli.

Kærandi heldur því fram að markmið verkefnisins og tilgangur þess sé lögmætur. Loftslagsbreytingar af mannavöldum hafi neikvæð áhrif á lífríki hafs og sjávar sem íslenska ríkinu beri skylda til að sporna við. Markmið rannsóknarinnar sé að meta hvort umrædd aðferð sé raunhæfur valkostur í baráttunni gegn neikvæðum áhrifum þeirra. Með hliðsjón af markmiðum laga nr. 33/2004 um að sporna gegn mengun hafs og stranda telur kærandi að lögmætur tilgangur búi að baki rannsókninni.

Kærandi heldur því einnig fram að rannsóknir hans og aðferðir byggi á viðurkenndri vísindalegri þekkingu ólíkt niðurstöðu stofnunarinnar. Stofnunin komist að því að rannsókn kæranda sé ekki ætlað að svara rannsóknarspurningum um virkni aðferðarinnar en ekkert sé vikið að því hvar skorti á og þá á hvaða mælikvarða og upplýsingum stofnunin byggi í því sambandi og hvaða vísindalega þekking búi þar að baki. Stofnunin vísi hvergi til rannsókna eða fræða til stuðnings niðurstöðu sinni.

Kærandi telur að setja verði umfang rannsóknarinnar í heildarsamhengi. Aðferðir félagsins hafi verið hannaðar með það í huga að herma eftir og magna upp náttúrulega ferla og nýta efni sem eiga annað hvort uppruna sinn í hafinu eða falla nú þegar í sjóinn í mjög miklu magni. Þær hafi verið metnar af virtustu sérfræðingum á þessu sviði í heiminum og farið í gegnum ítarlega skoðun og rýni. Umhverfisstofnun víki ekkert að aðferðum félagsins eða rannsóknum í þessu samhengi. Markmið rannsóknarinnar sé að meta virkni og umhverfisáhrif aðferðar kæranda með fyrirsjáanlegum ávinningi í þágu kolefnisbindingar til framtíðar sem mun vinna gegn skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga og koldíoxíðsmengunar í hafi. Aðferðin geti því haft veruleg áhrif til framtíðar við verndun hafs og stranda í samræmi við markmið laganna.

Kærandi telur 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. Rannsóknin feli í sér að hlutum sé komið fyrir í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim.

Kærandi bendir á að Umhverfisstofnun byggi ákvörðun sína á því að ekki liggi fyrir gögn um hvort aðgerðin fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004 og vísi til varúðarsjónarmiða því til stuðnings. Kærandi tiltekur að varúðarregla umhverfisréttar hefur ekki verið innleidd í íslenskan rétt með almennum og beinum hætti, lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda hafi ekki að geyma beina tilvísun til reglunnar og stjórnvöld verði að beita varúðarsjónarmiðum af varfærni. Í Evrópurétti sé litið á varúðarregluna sem verkfæri til áhættustýringar sem skuli beita þegar vísindalega þekkingu skortir, sé ófullnægjandi eða óljós og forrannsóknir gefi til kynna að fyrir hendi séu réttmætar ástæður til að hafa áhyggjur af mögulegum skaðlegum áhrifum á umhverfið eða heilsu manna, dýra eða plantna. Varúðarreglan krefjist tvíhliða greiningar af hálfu stjórnvalda, annars vegar þurfi að bera kennsl á og greina mögulegar hættur og hins vegar að framkvæma heildstætt mat á hættunni á slíkum áhrifum á grundvelli áreiðanlegustu vísindalegu gagna sem kostur sé á og nýjustu niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna. Þá þurfi að meta hversu miklar líkur séu á neikvæðum afleiðingum og þá hvað sé ásættanlegt í þeim efnum svo beita megi varúðarreglunni. Tilgáta eða kenning um umhverfisskaða nægi ekki svo beita megi varúðarreglunni. Stjórnvöld verði að sýna fram á að áhættan sé sennileg og byggja niðurstöðu sína á vísindalegum gögnum. Þá þurfi að byggja ákvarðanir á gaumgæfilegu vísindalegu mati á hinni mögulegu hættu að teknu tilliti til atvika málsins sem um ræðir og loks þurfi að gæta að meðalhófi og grípa ekki til óþarflega íþyngjandi aðgerða. Kærandi tiltekur jafnframt viðmið við beitingu reglunnar sem sett voru fram í dómi EFTA dómstólsins í máli E-3/00 (Kellogg's). Kærandi telur að öllu þessu virtu að beiting Umhverfisstofnunar á varúðarreglu umhverfisréttar sé ekki í samræmi við lög. Almenn tilvísun í varúðarregluna geti ekki talist fullnægjandi grundvöllur til að beita henni með þeim hætti sem gert sé í ákvörðun stofnunarinnar.

Grundvallaratriði að mati kæranda sé að utanríkisráðuneytið hafi nú þegar lagt mat á rannsóknina, eðli hennar og áhrif, og byggt núgildandi leyfi á því mati að teknu tilliti til umsagna stjórnvalda.

Kærandi telur að beiting stofnunar á varúðarreglunni standist ekki lög. Í fyrsta lagi sé ekki heimilt að leggja á kæranda að sýna fram á að aðgerðin fari ekki gegn markmiðum laga nr. 33/2004. Í öðru lagi hafi stofnunin 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. Í þriðja lagi byggir stofnunin ákvörðun sína á tilgátu um hættu á umhverfisskaða. Í fjórða lagi hafi stofnunin ekki tekið tillit til atvika máls við töku ákvörðunar sinnar og markmiðs rannsóknarinnar. Í fimmta lagi sé beiting stofnunarinnar á reglunni ekki í samræmi við meðalhöfsreglu þar sem markmiði hefði mátt ná með vægari hætti. Í sjötta lagi sé beiting stofnunarinnar á varúðarsjónarmiðum of fortakslaus og byggir ekki á fullnægjandi lagagrundvelli.

Kærandi telur einnig að rannsókn stofnunarinnar hafi verið verulega ábótavant við meðferð málsins og skort á leiðbeiningar af hennar hálfu. Þegar erindi berast Umhverfisstofnun leiði af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, eða eftir atvikum óskráðri meginreglu sem hún byggir á, að meta þarf hvort fyrirbyggjandi gögn séu fullnægjandi til að unnt sé að taka ákvörðun í málinu. Umhverfisstofnun kunni að vera skylt að eigin frumkvæði að staðreyna upplýsingar sem liggja fyrir í gögnum málsins og leiðbeina aðila um hvernig hann geti borið sig að til að fá þau réttindi sem hann hafi sótt um eða gæti sótt um.

Kærandi bendir á að stjórnvöld séu bundin af meginreglu náttúruverndarlaga um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku, sem feli í sér sértækari kröfur en 10. gr. stjórnsýslulaga. Meginreglan um vísindalegan grundvöll beri 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.

Kærandi heldur því fram að verulegir annmarkar hafi verið á rannsókn málsins af hálfu Umhverfisstofnunar og skort hafi á leiðbeiningar hennar við meðferð málsins. Kærandi hafi ekki verið upplýstur í upphafi um að hvaða lagagrundvelli rannsóknin laut og þá sérstaklega að hvaða atriðum og að hvaða lagaskilyrðum rannsókn og gagnaöflun laut. Kærandi hafi því ekki verið upplýstur um að hvaða leyti og hvaða gögn skorti eða hvernig hann gæti bætt þar úr. Þá hafi kærandi ekki verið upplýstur um meðferð málsins af hálfu stofnunarinnar við rannsóknina, m.a. að stofnunin setti málið í umsagnaferli og hafi ekki fengið afrit af þeim samskiptum fyrir en óskað var eftir þeim.

Rannsókn Umhverfisstofnunar og spurningalisti sem stofnunin sendi félaginu 28. september 2022 sýni að afmörkun hennar byggði á óljósum lagagrundvelli. Afmörkunin í upphafi hafi ekki tekið með fullnægjandi hætti mið af þeim lagagrundvelli sem síðar hafi verið byggt á sem kærandi telji að hafi að auki leitt til verulegra tafa. Kærandi byggir einnig á því að Umhverfisstofnun hafi ekki verið heimilt að afhenda öðrum stjórnvöldum upplýsingar um félagið án þess að félagið hafi verið upplýst um það eða óskað eftir afstöðu þess, enda óljóst á hvaða lagagrundvelli það var gert, en ekki hafi verið um lögbundið umsagnaferli að ræða né sýnt fram á að umsagnarferli hafi verið nauðsynlegt. Almennt sé ekki heimilt að miðla slíkum upplýsingum á milli stjórnvalda nema lagaheimild standi til eða um lögbundna álitsumleitun sé að ræða.

Kærandi telur að þegar málsmeðferð Umhverfisstofnunar sé virt heildstætt megi ráða að hún hafi ekki verið í samræmi við 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Erindið hafi fyrst verið sent stofnuninni þann 20. júlí 2022 en ekki sett í farveg fyrir en í lok september. Þá hafi málið verið sett í umsagnarferli stofnunarinnar þremur mánuðum eftir að erindið barst. Tafir vegna málsmeðferðar hafi leitt til þess að rúmlega 5 mánuðir af 4 ára leyfistíma félagsins til rannsókna séu liðnir og hafi tafirnar haft veruleg áhrif á hagsmuni félagsins með tilheyrandi fjárhagslegu tjóni.

IV. Athugasemdir Umhverfisstofnunar.

Umsögn Umhverfisstofnunar um kærana barst ráðuneytinu þann 20. febrúar sl., en í henni er vikið að sérstöðu málsins, lagagrundvelli þess, aðdraganda og einstökum athugasemdum kæranda. Í umsögninni segir einnig að mál þetta sé hið fyrsta sinnar tegundar á Íslandi. Þótt úrlausn málsins byggir á íslenskri löggjöf um varnir gegn mengun hafsins þá hafi það að mati stofnunarinnar alþjóðlega skírskotun sem birtist m.a. í því að túlka beri löginn í samræmi við þær alþjóðaskuldbindingar sem þeim ætlað að innleiða og sem Ísland hafi fullgilt.

Stofnunin bendir á að fyrir meira en 10 árum síðan þegar fyrirtæki hófu að tilkynna um rannsóknarverkefni á þessu sviði hafi á alþjóðavettvangi verið gerðar samþykktir í ýmsum

alþjóðastofnunum um loftslagsverkfræðilegar aðgerðir sem miði að kolefnisförgun. Stofnunin nefnir sérstaklega X/33 og XI/20 ríkjaráðstefnu samnings um líffræðilega fjölbreytni þar sem bent sé á nauðsyn þess að varúðarstefnu sé gætt um slíkar aðgerðir, sérstaklega þar sem afleiðingar aðgerðanna geti haft áhrif yfir landamæri og skortur sé á vísindalegri þekkingu, alþjóðlegum gegnsæjum og skilvirkum reglum og eftirliti með aðgerðunum. Þá séu varúðarorð að finna í skýrslu vinnuhóps 3 í sjöttu matskýrslu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar sem kom út í apríl 2022. Ríkisstjórnir þeirra ríkja sem eru aðilar að Bókun 1996 við samning Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar úrgangsefna og annarra efna í það (Lundúnabókunin) gáfu jafnframt út yfirlýsingu í október 2022 þar sem bent sé á aukinn áhuga á loftslagsverkfræðilegum aðgerðum og lýsa áhyggjum af mögulegri skaðsemi þeirra á hafið.

Í umsögninni er bent á að aðildarríki Lundúnabókunarinnar hafi árið 2013 samþykkt breytingu á bókuninni en með henni er ætlunin að setja fram skrá og reglur yfir þær aðgerðir sem heimila megi með leyfi að undanförmum rannsóknum og mati á áhrif aðgerðanna á hverjum stað. Þær aðgerðir sem kærandi fyrirhugar að framkvæma innan íslenskrar lögsögu séu meðal þeirra aðgerða sem stefnt sé á að falli undir leyfisskilyrðin í Lundúnabókuninni. Í nýju reglunum séu ákveðin skilyrði sett um hvaða kröfur beri að gera til rannsókna til undirbúnings loftslagsaðgerðum. Breytingarnar hafi ekki tekið gildi þar sem nægilega mörg ríki hafi ekki lokið fullgildingarferli heima fyrir og er Ísland á meðal þeirra ríkja sem hafa ekki fullgilt breytingarnar og ekki hafa verið gerðar breytingar á íslenskri löggjöf til að innleiða slíkt ákvæði. Í yfirlýsingu frá því í október 2022 eru aðildarríki þó hvött til að taka mið af þeim leiðbeinandi reglum sem samþykktar hafi verið sem breytingar á Lundúnabókuninni í tengslum við leyfisveitingar á loftslagsverkfræðilegum aðgerðum.

Stofnunin bendir í umsögn sinni á að kærandi sé fyrsta fyrirtækið sem fái útgefið rannsóknarleyfi fyrir loftslagsverkfræðileg verkefni á Íslandi. Stofnunin leggur áherslu á það að þegar utanríkisráðuneytið gaf út leyfi samkvæmt lögum nr. 41/1979 hafi mat á því hvort skilyrði laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda væru uppfyllt ekki enn farið fram. Stofnunin hafi enda tekið það fram í umsögn sinni dags. 13. apríl 2022 að ekki lægju fyrir nægar upplýsingar til að hægt væri að staðfesta hvort um varp í hafið væri að ræða skv. 9. gr. laga nr. 33/2004.

Að mati stofnunarinnar hafi hlutverk hennar verið að leggja sjálfstætt mat á það hvort fyrirhuguð aðgerð kæranda feli í sér varp í hafið skv. lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Ákvörðun utanríkisráðuneytisins um rannsóknarleyfi samkvæmt lögum nr. 41/1979 um landhelgina komi ekki í stað þess mats. Stofnunin bendir á að um tvö aðskilin verkefni sé að ræða sem byggi á mismunandi lagagrundvelli sem geti stefnt að ólíkum markmiðum og hafi að geyma ólík skilyrði. Leyfi utanríkisráðuneytisins komi ekki í staðinn fyrir og ráði ekki mati stofnunarinnar á því hvaða kröfur séu gerðar til rannsóknarinnar. Matið lúti að því hvort rannsókn teljist vera annar lögmætur tilgangur en förgun í skilningi 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Umhverfisstofnun tekur fram í umsögn sinni að niðurstaða stofnunarinnar hafi grundvallast á lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda sem sé m.a. ætlað að innleiða ákvæði Bókunar 1996 við Samning Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn mengun hafsins og annarra efna í það (Lundúnabókunin) og Samning um verndun NA-Atlantshafsins (OSPAR). Ákvæði 9. gr. laganna um varp í hafið sé innleiðing í íslensk lög á 4. gr. Lundúnabókunarinnar og 3. gr. viðauka II við OSPAR. Umhverfisstofnun kveðst fyrst hafa skoðað hvort þau efni og hlutir sem átti að koma fyrir í hafinu féllu undir skilgreiningu 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laganna. Stofnunin telji ljóst að með því að koma koldíoxíði með öðrum eignum í hafið fæli aðgerðin í sér að verið væri að farga eignum og hlutum í hafið enda sé vísað til aðgerðanna sem kolefnisförgunaraðgerða. Stofnunin áréttar að matið byggi á eðli aðgerðarinnar eins og henni sé lýst af hálfu félagsins en ekki af orðalaginu einu sér.

Stofnunin bendir á að helst reyni á a-lið ákvæðisins og þá nánar tiltekið þess hvort vísindaleg rannsókn geti fallið undir a-liðinn og þá hvað felist í orðalaginu „öðrum lögmætum tilgangi“. Við túlkun á ákvæðinu verði að hafa í huga að lög nr. 33/2004 feli í sér innleiðingu á fyrrgreindum samningum. Í 1. gr. þeirra er kveðið á um tvö atriði, tilgangurinn þurfi að vera annar en förgun og markmið og önnur ákvæði samninganna þurfi að vera uppfyllt. Því þurfi að líta til markmiða og ákvæða samninganna við túlkun á lögmætum tilgangi og túlka verða ákvæðið til samræmis við

markmiðsákvæði 1. gr. laga nr. 33/2004.

Stofnunin bendir á lögfræðialit OSPAR samningsins frá árinu 2004 en í því sé kveðið á um að það sé engum vafa undirorpið að það að koma koldíoxíði fyrir í hafinu með þeim tilgangi að hafa áhrif á loftslagsbreytingar sé vísitandi förgun. Stofnunin túlki a-lið 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laganna þannig að vísindalegur tilgangur rannsóknar geti verið svo ráðandi að hann vegi þyngra en förgunartilgangurinn og geti því talist annar lögmætur tilgangur en förgun. Til þess verði vísindalegur tilgangur að vera skýr og ráðandi og rannsóknarspurningar að snúa að virkni aðferða og áhrifum þeirra á umhverfið svo uppfylltar séu kröfur vísindasamfélagsins og alþjóðasamfélagsins um rannsóknir af því tagi. Stofnunin bendir til hliðsjónar á leiðbeiningar í ályktun aðildarríkja Lundúnasamningsins og Lundúnabókunarinnar LC-LP.2 (2010) og lið 7 og 8 í viðauka 5 um leiðbeinandi matsreglur fyrir vísindarannsóknir tengdar frjövgun sjávar í ályktun LP.4 (8).

Í umsögninni bendir stofnunin á að til þess að teljast vera í öðrum lögmætum tilgangi en förgun í skilningi 3. gr. laga nr. 33/2004, eins og túlka beri ákvæðið í samræmi við markmið laganna og alþjóðarétt, verði vísindalegur tilgangur að vera slíkur að rannsóknin og afurð hennar vegi þyngra en förgunartilgangurinn. Þá verði að gera þær kröfur að rannsóknin svari rannsóknarspurningum um virkni aðferðarinnar og hvort þær leiði til kolefnisbindingar og förgunar eins og að sé stefnt. Þá þurfi slík rannsókn að vera framkvæmd á þann hátt að hún sé í samræmi við markmið laganna enda beri að túlka lögmætan tilgang til samræmis við þau.

Í umsögninni segir stofnunin að hún byggi ekki á varúðarreglu umhverfisréttar sem sjálfstæðri réttarheimild í málinu eins og kærandi haldi fram en stofnunin leggi áherslu á að gæta þurfi varúðar þegar ófullnægjandi gögn liggja fyrir um áhrif þess að koma efnun og hlutum fyrir í hafinu og að ekki liggja fyrir hvort aðgerðirnar geti haft mengandi áhrif. Markmið laganna feli óhjákvæmilega í sér nauðsyn þess að sýna varúð þegar tekin sé afstaða til þess hvort um varp á efnun eða hlutum í hafið sé að ræða.

Í umsögn sinni rekur stofnunin með ítarlegum hætti aðdraganda málsins út frá sjónarhorni hennar. Stofnunin vekur athygli á að eftir að Umhverfisstofnun sendi kæranda spurningar um rannsóknina kynnti kærandi á fundi að ekki væri búíð að ljúka hönnun á flothykkjum til fleytingar á sjó, en að félagið hygðist byrja á því að fleyta 10.000 tonnum af trjákurli með kalki, suður af landinu („alkali enhancement“) sem fyrsta áfanga rannsóknarinnar. Í lokaniðurstöðum stofnunarinnar, sem sendar voru til kæranda 22. desember 2022, var fallist á sjónarmið kæranda um að það væri ekki í verkahring Umhverfisstofnunar að ákveða hvað teldist falla undir leyfisveitingu utanríkisráðuneytisins og voru þessi áform kæranda því tekin til umfjöllunar þó að um önnur atriði væri að ræða en hefði verið upphaflega lýst. Það sé því rangt hjá kæranda að halda því fram að rangar forsendur hafi verið lagðar til grundvallar í niðurstöðunni vegna þess að verkefnið hafi breyst.

Umhverfisstofnun tilgreinir í umsögninni að hún geti fallist á að vísindaleg rannsókn í takmörkuðu umfangi, sem hafi það að markmiði að draga úr neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, geti mögulega fallið undir ákvæðið. Til þess að Umhverfisstofnun geti staðfest að svo sé þurfi að sýna fram á að þau efni og hlutir sem komið verður fyrir í hafinu hafi ekki þau umhverfisáhrif að þau gangi gegn markmiðum laganna sem sett séu fram í 1. gr. þeirra.

Stofnunin tekur fram að þrátt fyrir að markmið fyrirhugaðra rannsókna sé að þróa tækni til að fjarlægja kolefni úr andrúmsloftinu til að bregðast við loftslagsbreytingum og tæknin gæti mögulega í framtíðinni verið ein þeirra loftslagsverkfræðilegu aðferða sem ásættanlegt verður talið að grípa til verði að liggja fyrir nægilega ítarlegar upplýsingar um vísindalegan tilgang rannsóknar, þ.e. eðli og framkvæmd hennar og hvernig hún fullnægi kröfum sem gera beri til slíkra rannsókna og þá á þann hátt að vísindalegur tilgangur vegi þyngra en förgunartilgangur. Þá þurfi að gera grein fyrir hugsanlegum áhrifum á lífríkið, bæði í vatnsfasa og á botni sjávar. Þrátt fyrir að kærandi segi í kærðu sinni að félagið byggi rannsóknir sínar m.a. á áætlunum Ocean Visions sé hvergi í þeim gögnum sem stofnuninni hafi borist um fyrirhugaðar rannsóknir frá kæranda tilgreint hvaða tilteknu rannsóknarspurningum sem Ocean Visions setur fram ætlunin sé að svara í þeim rannsóknum sem fara eiga fram innan íslenskrar lögsögu.

Stofnunin telur að þrátt fyrir að komið hafi fram í gögnum frá kæranda að flothylkin yrðu gerð úr viðarmassa og kalki hafi ekkert bent til þess að rannsóknin beindist að öðru en bindingu kolefnis með ræktun stórbörunga á rúmsjó og förgun þeirra fyrir en viðbótargögn bárust til Umhverfisstofnunar í október 2022. Í verkefnislýsingu í umsókn kæranda um rannsóknarleyfi, dags. 10. mars 2022, segir að rannsóknirnar snúist í aðalatriðum um að skilja hvernig rækt á stórbörungum á rúmsjó geti fangað koldíoxíð úr andrúmsloftinu til að stemma stigu við loftslagsbreytingum af mannavöldum. Í henni sé hvergi minnst á að það að auka basavirkni sjávar („ocean alkalinity enhancement“) sé hluti af rannsókninni eða að um samþættingu þriggja aðferða sé að ræða. Í kærinni segir að markmið rannsóknarverkefna kæranda í heildina sé að meta virkni og umhverfisáhrif aðferðar kæranda, en þar sem um viðamikil kerfi sé að ræða sem sé sérhannað til að lágmarka möguleikann á neikvæðum áhrifum á umhverfið sé ógjörningur að ná þeim markmiðum með einni rannsókn eða einni tegund rannsókna. Að mati Umhverfisstofnunar liggja ekki fyrir upplýsingar um hvernig eigi að meta virkni allra þessara aðferða og umhverfisáhrif þeirra.

Umhverfisstofnun telur óljóst hvaða rannsóknarspurningum ætlunin er að svara með því að setja í hafið litlar einingar af undirlagi án þörunga. Hvað varðar fyrsta áfanga rannsóknarinnar virðist þeirri rannsókn, miðað við lýsingar á honum og þau mælitæki sem sett verða út, fyrst og fremst ætlað að fylgjast með og sjá hversu lengi efnið fljóti og hvar það mögulega sökkvi, en ekki að kanna hvaða áhrif fleyting efnisins hafi á umhverfið (á lífríki eða hafsbötn) eða hversu mikið útsetning efnisins auki bindingu á koldíoxíði. Að mati Umhverfisstofnunar sé óljóst hvers vegna þörf sé á að fleyta allt að 10.000 tonnum af trjákurli til slíkra rannsókna

Stofnunin bendir einnig á að í umsögn Hafrannsóknastofnunar dags. 26. október 2022 sé vakin athygli á að í nokkrum nýlega birtum ritryndum vísindagreinum sé bent á að það vanti verulega upp á nauðsynlega þekkingu og vísindalegar rannsóknir til þess að réttlæta megi framkvæmdir á stórum skala líkt og þær sem félagið stefni að. Hafrannsóknastofnun telji nauðsynlegt að taka mið af þessum nýju upplýsingum og að mikil óvissa sé um raunveruleg umhverfisáhrif slíkra framkvæmda og um virkni þeirra. Hvað varði fyrsta áfanga rannsóknarinnar bendir Hafrannsóknastofnun á að mikil óvissa sé um það hvenær magn alkalínsks efnis/trjákurls myndi fela í sér áhrif á lífríki sjávar og ferla og hvernig áhrifin kæmu fram.

Stofnunin telur ástæðu til að benda á að á fundi Umhverfisstofnunar með starfsmönnum frá Environment and Climate Change Canada/Government of Canada gátu fulltrúar Kanada ekki staðfest að kanadísk stjórnvöld hefðu veitt leyfi til kæranda fyrir slíkum rannsóknum undan vesturströnd Kanada.

Í stjórnslukærinni segi að flothylkin fyrir fyrstu tilraunir séu fullhönnuð, en útgáfur seinni fasa séu í prófunum. Umhverfisstofnun hafi ekki borist gögn frá kæranda sem lýsi eða veiti nánari upplýsingar um fullhönnuð flothylki. Stofnunin leggi það ekki að jöfnu að setja út kúlur/flothylki á stærð við körfubolta til ræktunar á stórbörungum, sem síðar munu sökkva, í þeim tilgangi að fanga og farga koldíoxíði úr andrúmslofti (sbr. lýsing í útgefnu leyfi utanríkisráðuneytisins) eða að fleyta undirlagi úr trjákurli sem er 1- 3 cm að stærð án þörunga.

Stofnunin heldur því fram að málshraðaregla 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 hafi ekki verið brotin heldur hafi málið fengið verulegan forgang fram yfir mörg önnur mikilvæg mál hjá stofnuninni. Málið hafi verið sett í stjórnslufarveg, fengnar hafi verið umsagnir frá öðrum stofnunum, samráð haft við umhverfisstofnanir í öðrum ríkjum og leita hafi þurft upplýsinga um alþjóðarétt, framkvæmd og vísindalega þekkingu um loftslagsverkfræðilegar aðgerðir. Kærandi hafi fengið andmælarétt á öllum stigum málsins og greiddan aðgang að starfsmönnum stofnunarinnar. Stofnunin tekur fram að vinna hafi þurft málið frá grunni á lagagrundvelli sem sé á engan hátt aðlagður að slíkum verkefnum og engin undirbúningsvinna farið fram af hálfu stjórnvalda áður en umsókn um rannsókn barst, þrátt fyrir stuðningsyfirlýsingu fjögurra ráðherra við verkefni.

Stofnunin bendir á að erindið hafi borist þann 20. júlí 2022 og stofnunin hafist handa strax í ágúst að greina lagagrundvöll málsins. Fundir hafi verið haldnir með sérfræðingum Hafrannsóknastofnunar í lok ágúst og spurningalisti sendur kæranda þann 29. september 2022. Lögfræðingur og sérfræðingur

stofnunarinnar hafi svo tekið þátt í fundi Lundúnabókunarinnar þar sem loftslagsverkfræðileg mál hafi verið rædd dagana 3. – 7. október 2022. Kærandi hafi óskað eftir fundi sem haldinn var 5. október 2022 þar sem kærandi hafi upplýst að flothylkin væru ekki tilbúin en að hann hygðist fleyta 10.000 tonnum af trjákurli með kalki suður af landinu. Kærandi hafi svo sent inn viðbótargögn þann 6. og 12. október 2022 en að mati stofnunarinnar hafi þær upplýsingar ekki falið í sér skýr svör við spurningum stofnunarinnar. Stofnunin leitaði umsagnar Hafrannsóknarstofnunar og annarra ráðgefandi stofnana þann 20. október 2022 og bárust umsagnir á tímabilinu 21. – 28. október 2022. Kærandi óskaði eftir að koma að andmælum vegna umsagnar Hafrannsóknarstofnunar og barst sú umsögn 27. október 2022. Drög að niðurstöðum hafi verið sendar kæranda þann 15. nóvember 2022 og kærandi sent inn andmælabréf þann 22. nóvember 2022, viðbótargögn hafi borist frá kæranda 5. desember 2022 og tölvupóstur þann sama dag frá Hafrannsóknarstofnun vegna þeirra gagna. Unnið hafi verið úr andmælum kæranda og endanleg niðurstaða stofnunarinnar í málinu send þann 22. desember 2022.

Þannig hafi engin óþarfa skref verið stigin í málsmeðferðinni eða tafir orðið við afgreiðslu málsins en málið sé lagalega og tæknilega flókið og ekki hafi fengist skýr svör við þeim upplýsingum sem óskað var eftir. Athugun þessa máls hafi helst svipað til vinnu starfsleyfa fyrir iðnað að mati stofnunarinnar en í þeim tilvikum séu bæði regluverk og fordæmi til staðar.

Stofnunin tekur fram að málið sé hvorki venjubundið stjórnsýslumál né efnislega einfalt og hafi hún leitað vísindalegra upplýsinga í samræmi við 8. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og umsagna sérfræðinga Hafrannsóknarstofnunar um vísindalega þætti málsins og þau gögn og upplýsingar sem kærandi kaus að leggja fram. Stofnunin mótmælir því að hún hafi ekki sinnt leiðbeiningarskyldu sinni. Gögn málsins sýni ótvírætt að hún hafi upplýst kæranda um lagagrundvöll málsins, beint spurningum til kæranda sem voru til þess fallnar að mati stofnunarinnar að varpa frekari ljósi á rannsóknina sem og að stofnunin hafi gætt að leiðbeiningarskyldu sinni.

Stofnunin bendir á að afstaða hennar byggði á lögum nr. 33/2004 og verkefni hennar hafi verið að meta hvort fyrirhuguð aðgerð hefði vísindalegan tilgang sem vægi þyngra en förgunartilgangurinn þannig að um annan lögmætan tilgang en förgunartilgang væri að ræða í skilningi laganna. Upplýsingabeidni stofnunarinnar hafi því verið liður í því að afla fullnægjandi upplýsinga svo hægt væri að slá því föstu að vísindalegur tilgangur gæti talist lögmætur tilgangur annar en förgun.

Í umsögn sinni mótmælir stofnunin því sérstaklega að tengiliður stofnunarinnar við félagið hafi tilkynnt kæranda það símleiðis að mat stofnunarinnar væri það að um lögmætan tilgang væri að ræða þar sem félagið stundi rannsóknir og hafi til þess rannsóknarleyfi. Þá hafi drög að bréfi dags. 16. ágúst 2022 sem hafi verið sent kæranda fyrir mistök enga þýðingu fyrir framgang málsins en þau drög hafi aldrei verið lögð fyrir til ákvörðunar eða rædd frekar.

V. Athugasemdir kæranda við umsögn Umhverfisstofnunar.

Þann 21. febrúar sl. sendi ráðuneytið umsögn Umhverfisstofnunar ásamt fylgigögnum á kæranda og gaf honum tækifæri á að koma að frekari athugasemdum um málið. Umsögn kæranda barst ráðuneytinu 1. mars sl.

Kærandi áréttar í umsögn sinni þær kröfur sem fram koma í kæru og telur ekkert í umsögn Umhverfisstofnunar hnekkja þeim sjónarmiðum sem þar koma fram en telur þó tilefni til að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri. Í umsögn kæranda kemur fram að hann telji að þær rannsóknir sem rannsóknaleyfi hefur fengist fyrir feli í sér skýran lögmætan tilgang og að fyrirhugaðar rannsóknaraðgerðir teljist þ.a.l. ekki varp í hafið í skilningi 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004. Óumdeilt sé að mati kæranda að rannsókn sem hafi það að markmiði að draga úr neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga geti talist vera lögmætur tilgangur.

Kærandi telur að ekki sé vafi á því að tilgangur fyrirhugaðra rannsóknaraðgerða sé lögmætur og vegi þyngra en meintur förgunartilgangur auk þess sem framlagðar rannsóknarspurningar og tilgangur rannsóknarinnar lúti sannarlega að virkni aðferðarinnar og áhrifum hennar á umhverfið. Nefnir hann

sérstaklega að félagið hafi fengið útgefið rannsóknarleyfi á grundvelli laga nr. 41/1979 þar sem lagt var mat á eðli og markmið rannsókna og vísindalegur tilgangur rannsóknarinnar því margsannaður en förgunartilgangur enginn.

Þá telur kærandi rétt að minna á að stjórnvöldum er skylt að byggja mat sitt við töku matskenndra ákvarðana á sjónarmiðum sem koma glögglega fram í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og stjórnvald geti með hliðsjón af lögmætisreglunni ekki bundið ákvarðanir sínar íþyngjandi skilyrðum ef slíkt eigi sér ekki stoð í lögum. Að mati kæranda fari Umhverfisstofnun frjáltslega með þau sjónarmið sem henni sé heimilt að taka mið af við töku ákvörðunar um leyfisskyldu kæranda. Sjónarmið um það hvort vísindalegur tilgangur vegi þyngra en förgunartilgangur og að hverju rannsóknarspurningar eigi að snúa komi hvorki fram í lögum né lögskýringagögnum og eigi sér því ekki fullnægjandi lagastoð. Kærandi telur að lögmætur tilgangur, annar en förgun, sé fyrir hendi og því ekki um leyfisskyld varp að ræða.

Í umsögninni mótmælir kærandi því að rannsókn hans hafi þau umhverfisáhrif að hún gangi gegn markmiðum laga nr. 33/2004. Hann hafi lagt fram gögn þess efnis að öll efnin sem ætlað er að koma fyrir í hafinu falli nú þegar í hafið af náttúrulegum ástæðum í margfalt meira magni, að aðferðin sé hönnuð með það að markmiði að lágmarka öll neikvæð hliðaráhrif og að drög að umhverfismati séu í faglegri rýni óháðs þriðja aðila. Þá hafi hann lagt fram gögn um að rannsóknin feli í sér rannsóknarverkefni sem einblíni á að greina og vakta umhverfisáhrif efnisins. Kærandi hafi því leitt nægjanlega í ljós að tilgangur rannsóknarinnar sé lögmætur. Umhverfisstofnun hafi getið sér til um að rannsókn kæranda geti mögulega haft í för með sér skaðleg umhverfisáhrif án þess að styðja tilgátuna með gögnum, rökum eða vísibendingum.

Að mati kæranda geti umfjöllun Umhverfisstofnunar um alþjóðlegar áhyggjur af mögulegri skaðsemi loftslagsverkfæðilegra aðgerða ekki ein og sér haft þýðingu fyrir málið. Mat á því hvort slíkar aðgerðir séu líklegar til að valda umhverfisáhrifum verði að vera sértækt og bundið við þá einstöku aðgerð sem um ræðir hverju sinni. Þá sé hvorki heimilt né málefnalegt að byggja ákvarðanir stjórnvalda á mögulegri stefnumótun stjórnvalda eða kröfum sem kunni almennt að verða gerðar til slíkra verkefna síðar í ljósi umræðu á alþjóðlegum vettvangi. Umhverfisstofnun hafi framkvæmt sértæka, ítarlega og tímafreka könnun á fyrirætlunum kæranda en engin gögn í málinu bendi til þess að rannsóknir í því takmarkaða umfangi sem um ræðir geti haft viðtæk, langvarandi eða alvarleg áhrif.

Óumdeilt sé að mat á leyfisskyldu skv. lögum nr. 33/2004 sé í höndum Umhverfisstofnunar og að stofnunin framkvæmi sjálfstætt mat á þeim grundvelli en kærandi mótmælir þeirri nálgun stofnunarinnar að ákvörðun utanríkisráðuneytisins um rannsóknarleyfi hafi enga þýðingu fyrir þeirra mat. Tilgangur verkefnisins geti ekki samtímis verið lögmætur og ólögmætur, telji stofnunin tilgang verkefnis kæranda vera ólögmætan er stofnunin um leið að rengja mat utanríkisráðuneytisins á lögmæti verkefnisins í leyfi sínu. Umhverfisstofnun geti ekki litið fram hjá mati utanríkisráðuneytisins, þeirri spurningu hvort rannsóknin þjóni lögmætum tilgangi hafi þegar verið svarað. Kærandi bendir á að tilgangur rannsóknar sé ekki ólögmætur nema að hann sé andstæður lögum án þess að neinar sérstakar ástæður réttlæti það. Umhverfisstofnun hafi ekki bent á það með hvaða hætti rannsóknin brjóti eða sé líkleg til að brjóta gegn lögum og reglum sem hafi þýðingu við matið. Kröfur stofnunarinnar um að hverju rannsóknarspurningar eigi að lúta séu óljósar og ekki byggðar á lögum eða vísindalegum grunni.

Kærandi kveðst ekki hafa í hyggju að koma koldíoxíði í hafið líkt og fjallað er um í lögfræðiáliti OSPAR frá 2004 og stofnunin hefur vísað til. Vert sé að taka fram að kolefnisförgun snúist ekki um að farga efni eins og orðið sé almennt notað heldur að binda kolefni varanlega í kolefnisgleypi (e. carbon sink). Yfirleitt sé talað um „carbon removal“ (brottnám) eða „carbon sequestration“ (bindingu) en ekki „carbon disposal“ (losun) eða „carbon discarding“ (eyðingu).

Kærandi bendir á að Umhverfisstofnun segist ekki byggja á varúðarreglu umhverfisréttar sem sjálfstæðri réttarheimild í málinu en að stofnunin leggi áherslu á að gæta þurfi varúðar þegar ófullnægjandi gögn liggja fyrir um áhrif þess að koma efnun fyrir í hafinu. Stofnunin taki þó ekki

fram á hvaða lagagrunni það er gert ef ekki á grundvelli varúðarsjónarmiða umhverfisréttar. Kærandi telur engan vafa á því að þau sjónarmið sem rakin séu í kærinni eigi við um þau varúðarsjónarmið sem Umhverfisstofnun beitir og vill þá minna á að tilgáta eða kenning um hættu á umhverfisskaða nægi ekki svo beita megi varúðarreglunni heldur þurfi stjórnvöld að sýna fram á að hættan sé sennileg og byggja niðurstöðu sína á vísindalegum gögnum.

Kærandi mótmælir því að upplýsingar skorti. Fyrir liggja ítarlegar upplýsingar um rannsóknir félagsins en hvergi komi fram á hvaða vísindalega grunni Umhverfisstofnun byggir við mat á rannsóknnum félagsins. Skoðun stofnunarinnar á því hvernig framkvæma eigi slíka rannsókn eða að hverju rannsóknarspurningarnar eigi að lúta rúmist ekki innan hlutverks Umhverfisstofnunar eða þess svigrúms sem stofnunin hafi til mats lögum samkvæmt enda hafi ekki verið upplýst á hvaða grundvelli stofnunin byggir það mat eða hvaða kröfur vísindasamfélagsins liggja þar til grundvallar.

Kærandi gerir athugasemd við umfjöllun stofnunarinnar um flothylki félagsins þar sem stofnunin leggir það ekki að jöfnu að setja út kúlur/flothylki á stærð við körfubolta til ræktunar á stórþörungum sem síðar munu sökkva í þeim tilgangi að fanga og farga koldíoxíði úr andrúmslofti eða að fleyta undirlagi úr trjákurli sem 1 – 3 cm að stærð án þörunga. Óháð skoðun stofnunarinnar á hönnun slíkra flothylkja þá telur kærandi ekki ljóst af hálfu stofnunarinnar hvers vegna hún geri þennan greinarmun eða hvaða rök búi þar að baki með hliðsjón af tilgangi og markmiði rannsókna eða áhrifum þeirra á umhverfið. Rannsóknin sé margþætt og rannsóknir félagsins í fyrsta áfanga miði m.a. að því að kanna hvernig búnaður og tæki reynist og hvernig efnið sökkvi.

Kærandi telur að rannsókn með takmarkað umfang, rýni frá óháðu vísindaráði og með virku samráði við eftirlitsstofnanir líkt og gert sé ráð fyrir í leyfinu sé tilvalin leið til að stunda rannsóknir og afla þeirrar þekkingar sem nauðsynleg sé. Það skjóti skökku við að stofnunin beri fyrir sig skort á upplýsingum og nýti það sem ástæðu til að koma í veg fyrir rannsókn sem sé einmitt ætlað að afla þeirra upplýsinga sem skortur sé á.

Kærandi áréttar þau sjónarmið sem koma fram um málsmeðferðarreglur í kærinni en tekur fram að hann telji óljóst hvers vegna stofnunin telji málsmeðferðina sambærilega við starfsleyfisumsókn og vísi til 240 daga afgreiðslufrests þegar kæranda hafi verið gefið upp 60 daga viðmið og hvergi í ferlinu tekið fram að það gæti tekið svo langan tíma.

Gögn málsins sýni að stofnunin hafi ekki sýnt fram á um hvað málið snerist við meðferð málsins þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir kæranda til að fá svör. Stofnunin tilgreini m.a. að kærandi hafi ekki svarað spurningum í spurningalista sem fyrir hann var lagður. Gögn sýni hins vegar að hluti spurninganna átti ekki við um rannsókn kæranda og var málinu óviðkomandi. Kærandi telur jafnframt að stofnunin hafi ekki leiðbeint eða upplýst með fullnægjandi hætti um lagaskilyrði málsins eða hvaða gögn hún teldi þörf á til að upplýsa málið í samræmi við þær kröfur sem leiða af 7. gr. stjórnsýslulaga. Málsmeðferðin hafi leitt til óhóflegra tafa enda var kæranda óljóst hvaða kröfur stofnunin taldi rannsóknina þurfa að uppfylla.

Kærandi bendir einnig á að skv. 9. gr. laga nr. 33/2004 sé Umhverfisstofnun heimilt að leita umsagnar Hafrannsóknarstofnunar við ákvörðun um að veita leyfi fyrir varpi efna og hluta í hafði. Ákvörðun stofnunarinnar snéri aftur á móti að því að hvort kæranda væri skylt að sækja um umrætt leyfi, ekki um leyfisveitinguna sjálfa. Stofnunin hafi því ekki haft lagaheimild til að leita umsagna þessara stjórnvalda við töku slíkrar ákvörðunar og því ekki um lögbundna álitsumleitan að ræða.

VI. Forsendur ráðuneytisins.

Kærandi krefst þess í málinu að ráðherra taki efnislega ákvörðun þess efnis að fallist verði á að rannsóknir félagsins feli ekki í sér varp í hafði í skilningi 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, þar sem rannsóknir félagsins uppfylli skilyrði a-liðar 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. sömu laga um lögmætan tilgang. Krafa byggir á því að túlkun Umhverfisstofnunar hafi ekki verið í samræmi við lög og jafnframt að málsmeðferð hennar hafi ekki verið í samræmi við kröfur um rannsókn máls, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, leiðbeiningaskyldu 7. gr., málshraðareglu 9. gr. og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga, og eftir atvikum

óskráðar meginreglur sem þær reglur byggja á.

a. Málsmeðferðarreglur stjórnýslulaga

Í 9. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 segir að stjórnvöld skuli taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er en kærandi byggir á að málsmeðferð stofnunarinnar hafi ekki verið í samræmi við þá meginreglu stjórnýsluréttar með verulegum áhrifum á hagsmuni félagsins og hafi það valdið félaginu fjárhagslegu tjóni.

Málshraðaregla stjórnýsluréttarins er afstæð að efni til og því verður að meta málsmeðferð stjórnvalds heildstætt í hvert sinn með tilliti til þess hvað getur talist eðlilegur afgreiðslutími og líta þá til umfangs máls og atvika hverju sinni. Þannig getur verið fyrirjáanlegt að afgreiðsla umfangsmikils máls muni óhjákvæmilega taka tíma. Stjórnvaldi ber á sama tíma að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnýslulaga og alla jafna veita aðilum máls kost á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun, sbr. 13. gr. laganna enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða þeirra og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Það getur því verið vandasamt fyrir stjórnvald að feta veginn á milli 1. mgr. 9. gr. og 10. gr. stjórnýslulaga þannig að mál sé afgreitt eins fljótt og unnt er en einnig rannsakað á viðhlítandi hátt áður en ákvörðun er tekin. Ráðuneytið telur að hafa verið í huga að gerðar eru ríkari kröfur til málsmeðferðar m.a. til undirbúnings og gagnaöflunar, þegar til greina kemur að taka íþyngjandi ákvörðun.

Af gögnum málsins verður ráðið að þann 20. júlí 2022 barst stofnuninni erindi kæranda. Hún staðfesti móttöku þess þann 27. júlí 2022, upplýsti um tengilið stofnunarinnar við kæranda og hófst handa í ágúst við að greina lagagrundvöll málsins. Spurningalisti var sendur kæranda þann 29. september og fundur haldinn með honum þann 5. október 2022. Þann 20. október 2022 leitaði stofnunin umsagna Hafrannsóknastofnunar, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu. Upplýsti stofnunin kæranda um umsagnabeidnirnar og þann 27. október 2022 bárust stofnuninni athugasemdir kæranda við umsögn Hafrannsóknastofnunar. Drög að niðurstöðu voru send kæranda þann 15. nóvember 2022, kærandi sendi inn andmælalibréf þann 22. nóvember 2022, viðbótargögn bárust frá honum þann 5. desember 2022 og tölvupóstur þann sama dag frá Hafrannsóknastofnun vegna þeirra gagna. Unnið var úr andmælum kæranda og endanleg niðurstaða stofnunarinnar í málinu send þann 22. desember 2022.

Samkvæmt 10. gr. stjórnýslulaga telst mál nægilega rannsakað þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega ákvörðun. Meginreglan er því sú að það stjórnvald sem er bært til að taka stjórnvaldsákvörðun í málinu beri ábyrgð á að málið hafi verið undirbúið forsvaranlega og með það farið í samræmi við grundvallarreglur stjórnýsluréttar. Þannig getur stjórnvald beint tilmælum til aðila að hann veiti upplýsingar og leggi fram þau gögn sem nauðsynleg eru og með sanngirni má ætla að hann geti lagt fram án þess að það íþyngi honum um of. Á það sérstaklega við í þeim tilvikum þegar mál byrjar að frumkvæði aðila.

Stjórnvaldi er almennt frjálst að leita eftir upplýsingum, umsögnum og álitum áður en það tekur ákvörðun í máli. Almennt er þó ekki talin þörf á því að ráðast í sérstakar rannsóknaraðgerðir eða óska umsagna annarra aðila sé lítil þörf á því og það ekki lögbundið. Þannig ber stjórnvaldi að meta vandlega hvort þörf sé fyrir umsögn annarra stjórnvalda.

Með erindi dags. 19. október 2022 óskaði stofnunin eftir umsögn Hafrannsóknastofnunar og hefur stofnunin m.a. vísað til þess að beinlínis sé gert ráð fyrir aðkomu Hafrannsóknastofnunar í 9. gr. laga nr. 33/2004. Í ákvæðinu segir að varp efna og hluta í hafið sé óheimilt en 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,

c. fiskúrgangi frá fiskverkunarstöðvum í landi, enda standi sérstaklega á.

Í hinni kærðu ákvörðun tiltekur stofnunin að vegna breyttra áforma kæranda um að fleyta og sökkva trjákurli í stað flothylkja með þörungum hafi hún leitað umsagna Hafrannsóknastofnunar, Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu sem séu ráðgefandi aðilar samkvæmt l. nr. 33/2004.

Af gögnum málsins má ráða að beiðni Umhverfisstofnunar hafi falið í sér ósk um mat á því hvort að fyrsti áfangi rannsóknarinnar, eins og henni var lýst í gögnum frá kæranda, uppfylli markmið 1. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og jafnframt hver afstaða stofnunarinnar væri til þess að fyrsti áfangi rannsóknarinnar hefjist áður en tekin sé afstaða til síðari áfanga rannsóknarinnar vegna varps efna og hluta í hafið. Í gögnum málsins kemur einnig fram að stofnunin hafi haldið fundi með sérfræðingum Hafrannsóknastofnunar í lok ágúst 2022 um vísindalega þekkingu á loflagsverkfræðilegum aðgerðum. Umsagnarbeiðni stofnunarinnar laut því, að mati ráðuneytisins, ekki að því hvort rannsóknir kæranda falli undir lögbundnar undantekningar í a. – c. liðum 9. gr. laganna heldur að því hvort að tiltekinn áfangi rannsókna kæranda teljist uppfylla markmið laga nr. 33/2004 en samkvæmt lögum nr. 33/2004 er það Umhverfisstofnun sem hefur eftirlit með framkvæmd laganna og á að leggja mat á það hvort um varp í hafið sé að ræða og þá eftir atvikum hvort að tiltekin háttsemi og aðgerðir gangi gegn markmiðum laganna.

Ráðuneytið telur ástæðu til að benda á að í bréfi stofnunarinnar til kæranda þann 15. nóvember 2022, þar sem kæranda var boðið að koma að athugasemdum við áformaðar niðurstöður, kom fram að stofnunin gæti ekki tekið afstöðu til fyrsta áfanga þar sem að hann væri ekki hluti af rannsóknarleyfinu. Í lokaniðurstöðum stofnunarinnar, sem sendar voru kæranda þann 22. desember 2022, segir stofnunin einnig að fallist sé á sjónarmið kæranda um að það væri ekki í verkahring Umhverfisstofnunar að ákveða hvað teldist falla undir leyfisveitingu utanríkisráðuneytisins og hafi áform kæranda því verið tekin til umfjöllunar þó að um önnur atriði væri að ræða en hefði verið upphaflega lýst. Í ljósi framangreinds fær ráðuneytið ekki séð að þörf hafi verið á umsögn Hafrannsóknastofnunar eins og hún var sett fram af hálfu Umhverfisstofnunar né hverju hún átti að bæta við málið en jafnframt að sú ákvörðun stofnunarinnar að leita þeirrar umsagnar hafi þó ekki tafið málið verulega.

Ráðuneytið telur að með þeirri umsagnabeiðni og jafnframt með því að óska eftir frekari upplýsingum frá kæranda m.a. með tölvupóstum þann 28. september og 11. október 2022 hafi stofnunin verið að sinna rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnisýslulaga og upplýsingabeiðni stofnunarinnar liður í viðleitni til að afla upplýsinga um þau atriði sem stofnunin taldi þörf á til að geta afgreitt málið. Ekki verður séð að beiðni stofnunarinnar um að kærandi svaraði þeim spurningum sem stofnunin hafði um verkefnið hafi verið ósanngjörn gagnvart kæranda eða svo íþyngjandi að það hafi valdið ónauðsynlegum töfum á málsmeðferð.

Með hliðsjón af öllu framangreindu, atvikum málsins, tímalínu þess og því að til greina hafi komið að taka ákvörðun sem var íþyngjandi fyrir kæranda, sem og varð raunin, og umfangi málsins að öðru leyti, telur ráðuneytið ekki forsendur til að gera athugasemdir við málsmeðferð Umhverfisstofnunar hvað varðar þann málshraða eða rannsókn sem stofnunin viðhafði í þessu tiltekna máli. Til að það komi til greina að tafir á afgreiðslu geti valdið ógildingu ákvörðunar verða þær að hafa haft áhrif á niðurstöðu ákvörðunar málsins en að mati ráðuneytisins hafi ekki verið þannig óútskýrðar tafir á málsmeðferð stofnunarinnar að farið hafi í bága við 9. gr. eða 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 þannig að það valdi ógildingu ákvörðunar stofnunarinnar.

Samkvæmt 7. gr. stjórnisýslulaga ber stjórnvaldi að veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess. Í leiðbeiningaskyldu stjórnvalda felst þá sú skylda að veita beri leiðbeiningar um það hvaða réttarreglur gildi á viðkomandi sviði, hvernig meðferð mála sé venjulega hagað, hvaða gögn aðila beri að leggja fram, hversu langan tíma það taki að afgreiða mál o.s.frv. Stjórnvöldum ber að veita leiðbeiningar um þær réttarheimildir sem reynir á við úrlausn máls. Það á ekki aðeins við um birtar réttarheimildir eins og lög og reglugerðir heldur einnig venjubundna stjórnisýsluframkvæmd á hlutaðeigandi sviði. Nauðsynlegt er að gæta að þessum þáttum til að gera málsaðila kleift að gæta réttar síns gagnvart stjórnvöldum.

Kærandi heldur því fram að stofnunin hafi upplýst hann um að almennt gæfi hún sér 60 daga til að svara formlegum erindum. Í umsögn stofnunarinnar dags. 20. febrúar sl., um kærana segir hún atvik málsins svipa einna helst til vinnslu starfsleyfa fyrir iðnað en í þeim tilvikum séu bæði regluverk og fordæmi almennt til staðar en viðmið um málsmeðferð í slíkum málum séu 240 dagar. Af gögnum málsins má ráða að kærandi og stofnunin hafi verið í miklum samskiptum frá júlilokum 2022 fram til 22. desember sama ár þegar stofnunin tók hina kærðu ákvörðun í málinu. Hvergi í þeim gögnum kemur fram hvað stofnunin ætlaði sér langan tíma í meðferð málsins, hvorki að það hafi verið 60 dagar líkt og kærandi hefur haldið fram, og ekki er að sjá að kærandi hafi verið upplýstur um að það gætu verið allt að 240 dagar líkt og stofnunin heldur fram í umsögn sinni um kærana. Mikilvægt er að stjórnvöld leiðbeini málsaðilum um hversu langan tíma það tekur venjulega að afgreiða mál svo málsaðilar hafi réttmætar væntingar um það hvenær megi vænta niðurstöðu. Ráðuneytið telur að betur færi á því að slíkar upplýsingar séu veittar strax í upphafi en líkt og stofnunin bendir á liggja þau viðmið ekki fyrir um mál sem sambærileg eru þessu. Ráðuneytið telur að þrátt fyrir það megi ráða af samskiptum aðila sem liggja fyrir í málinu að kærandi hafi reglulega verið upplýstur af hálfu stofnunarinnar að málið væri umfangsmikið og myndi dragast eftir því sem málinu vatt áfram og því meðvitaður um það að afgreiðsla málsins myndi taka lengri tíma en hann hafði ráðgert.

Í umsögn stofnunarinnar um kærana, dags. 20. febrúar sl., er tilgreint að málið hafi verið rannsakað á grundvelli 3. og 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda þar sem kveðið sé á um að varp efna og hluta í hafið sé óheimilt en Umhverfisstofnun geti þó að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar veitt leyfi til að þeim efnum og hlutum sem taldir eru upp í a. – c. lið ákvæðisins sé varpað í hafið. Með tölvupósti dags. 28. september 2022 upplýsti stofnunin kæranda um að skv. rannsóknarleyfi utanríkisráðuneytisins skuli umsækjandi sækja um öll nauðsynleg leyfi eða fá staðfest að leyfisskylda sé ekki til staðar og var 9. gr. laga nr. 33/2004 sérstaklega tilgreind. Í sama pósti var vísað til þess að stofnunin teldi fyrirliggjandi gögn ekki fullnægjandi til að hún gæti tekið afstöðu til leyfisskyldu. Ráðuneytið telur með vísan til gagna málsins að stofnunin hafi upplýst kæranda með fullnægjandi hætti um lagagrundvöll málsins. Kærandi óskaði eftir skýringum um það að hvaða lagaskilyrðum spurningar stofnunarinnar lyti með tölvupósti þann 29. september 2022 og funduðu aðilar þann 5. október 2022 m.a. um það atriði. Fullyrðingar kæranda þess efnis að hann hafi ekki verið upplýstur um að hvaða leyti og hvaða gögn skorti eða hvernig hann gæti bætt þar úr telur ráðuneytið ekki fá stoð í gögnum málsins.

Stofnunin segir í umsögn sinni að þar sem kærandi hafi ekki verið að sækja um leyfi til varps í hafið hafi ekki farið fram ítarleg rannsókn á því hvort efnin og hlutirnir sem farga átti í hafið gætu fallið undir þá flokka efna sem heimilt er að gefa leyfi fyrir samkvæmt a. – c. liðum, en ljóst hafi verið af lýsingum um verkefnið að ætlunin væri að farga lífrænum efnum í rannsóknaraðgerðunum. Stofnunin áréttar jafnframt að afla þurfi leyfis fyrir því að koma þeim efnum sem getið er um í staflíðunum í hafið. Ráðuneytið fær ekki séð af gögnum málsins að stofnunin hafi leiðbeint kæranda um nauðsyn þess að sækja með formlegum hætti um leyfi til varps í hafið heldur vísað til þess að ljóst sé að aðferðir kæranda falli ekki undir staflíðina þar sem ætlunin sé að farga lífrænum efnum. Ráðuneytið telur að stofnuninni hafi borið að leiðbeina kæranda um að hann yrði að sækja formlega um leyfi til varps í hafið og þá yrði tekin afstaða til þess með ítarlegum hætti hvort aðgerðir kæranda falli undir undantekningar a.- c. liðar ákvæðisins. Stofnunin tilgreinir þó einnig í umsögn sinni að hún hafi tekið til skoðunar hvers eðlis hin vísindalega tilraun sé og hvaða efni og hlutum yrði sökk í hafið við framkvæmd hennar þannig að hægt væri að svara kæranda um leyfisskyldu. Það má að mati ráðuneytisins ráða af málgögnum og endanlegri afgreiðslu málsins að stofnunin tók til skoðunar fyrirhugaða rannsókn kæranda á þeim grundvelli að hún lagði mat á það hvort að um ólögmaðt varp í hafið væri að ræða í skilningi laga nr. 33/2004. Ráðuneytið telur með hliðsjón af öllu framangreindu að þessi annmarki hafi ekki haft áhrif á það í hvaða farveg málið fór né verið svo verulegur að það hafi haft áhrif á efni ákvörðunarinnar þannig að það leiði til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Með hliðsjón af öllu framangreindu, telur ráðuneytið að stofnunin hafi ekki vanrækt leiðbeiningaskyldu sína þannig að það hafi haft áhrif á efni ákvörðunarinnar með þeim hætti að það leiði til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Í kærinni er því haldið fram að hálfu kæranda að fyrirsvarsmaður félagsins hafi fengið símtal frá tengilið stofnunarinnar þar sem m.a. hafi komið fram að viðbragða væri að vænta innan viku og því m.a. lýst símleiðis að stofnunin féllist á að um lögmætan tilgang væri að ræða þar sem félagið stundaði rannsóknir og hefði til þess rannsóknarleyfi. Kærandi tiltekur því til stuðnings að í gögnum málsins, sem kærandi fékk aðgang að eftir að ákvörðun lá fyrir, liggi fyrir drög að svarbréfi stofnunarinnar, 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. Í umsögn sinni mótmælir stofnunin því sérstaklega að tengiliður stofnunarinnar við félagið hafi tilkynnt kæranda það símleiðis að mat stofnunarinnar væri það að um lögmætan tilgang væri að ræða þar sem félagið stundi rannsóknir og hafi til þess rannsóknarleyfi. Þá hafi drög að bréfi dags. 16. ágúst 2022 sem hafi verið send kæranda fyrir mistök enga þýðingu fyrir framgang málsins en þau drög hafi aldrei verið lögð fyrir til ákvörðunar eða rædd frekar.

Ráðuneytið bendir á að skv. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skal stjórnvald tilkynna aðila máls um ákvörðun eftir að hún hefur verið tekin og telst ákvörðunin bindandi eftir að hún er komin til aðila. Þar til stjórnvald hefur birt aðila máls ákvörðun í máli er stjórnvaldi því almennt heimilt að breyta ákvörðun sinni. Slík heimild getur verið mikilvægt úrræði til að tryggja lagalega rétta niðurstöðu í máli. Ráðuneytið telur að bindandi ákvörðun í málinu hafi fyrst verið kynnt kæranda þann 22. desember 2022 og hafa drög að ákvörðun dags. 16. ágúst 2022 ekki sérstaka þýðingu fyrir niðurstöðu málsins. Ekki er tekin afstaða til þess hvort símtal hafi átt sér stað milli starfsmanns stofnunarinnar og kæranda né hvert efni þess samtals hafi verið.

b. Skilgreining á varpi í hafið.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda er varp efna og hluta í hafið óheimilt en Umhverfisstofnun getur þó 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,

c. fiskúrgangi frá fiskverkunarstöðvum í landi, enda standi sérstaklega á.

Varp efna og hluta í hafið er því almennt bannað samkvæmt lögunum og leyfisskyld en leyfi verður einungis veitt fyrir þau undantekningartilvik sem talin eru upp í stafliðum a – c. í 9. gr. laganna. Leyfisskyld efni og hlutir eru tæmandi talin í ákvæðinu.

Ákvæðið tekur til „varps“ efna og hluta í hafið. Samkvæmt 27. tölulið 1. mgr. 3. gr. laganna er varp í skilningi laga nr. 33/2004 skilgreint á eftirfarandi hátt: „Þegar efnum eða hlutum er vísitandi 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 hafsbötni, berast í hafið,

c. að kasta óunnnum fiski og fiskúrgangi og öðrum sjávarlífverum vegna veiða og vinnslu í hafið.“

Í máli þessu reynir á það hvort fyrirhugaðar rannsóknir félagsins, sem utanríkisráðuneytið veitti rannsóknarleyfi fyrir þann 8. júlí 2022, teljist vera varp í hafið í skilningi 1. mgr. 9. gr. laga nr. 33/2004, sbr. 27. tölulið 1. mgr. 3. gr. sömu laga.

Þann 10. mars 2022 sótti kærandi um leyfi til vísindalegra rannsókna í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands til utanríkisráðuneytisins og þann 8. júlí 2022 veitti ráðuneytið honum leyfi til að

framkvæma slíkar rannsóknir á grundvelli 9. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn. Líkt og rakið er hér að framan leitaði utanríkisráðuneytið umsagna hlutaðeigandi stjórnvalda og veitti leyfið að undangengnu ítarlegra umsagnarferli og ítarlegri skilyrðum en venja er fyrir eins og kemur fram í bréfi ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar dags. 2. desember 2022. Rannsóknarleyfið var gefið út með nánar tilgreindum skilyrðum sem rakin eru í leyfinu sjálfu en því er ætlað að gilda í fjögur ár, takmarkað við fleytingu 50.000 tonna af flothylkjum og háð samráði við Hafrannsóknastofnun og Umhverfisstofnun um framgang rannsóknarinnar og allar niðurstöður. Að rannsókn lokinni skal kærandi upplýsa um niðurstöðu rannsókna á afdrifum þess efnis sem sekkur til hafsbots, þ.e.a.s. hvort það leysist upp á hafsbotni eða grefst í set líkt og áformað er að gerist. Kæranda var jafnframt gert að sækja um öll önnur nauðsynleg leyfi vegna framkvæmdar rannsóknarinnar eða eftir atvikum fá staðfest hjá viðkomandi leyfisveitendum að leyfisskylda væri 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.

Af rannsóknarleyfinu og lýsingu á verkefni kæranda í gögnum málsins má ráða að ætlun hans sé að rækta stórpörunga á kúlum/flothylkjum sem eiga að leysast upp yfir þann tíma sem þarinn vex á þeim og sökkva með þaragróðri og ásætum á a.m.k. 1000 m dýpi og grafast í set í djúpsjó með því kolefni sem bundið er í kúlurnar og þarann. Það liggur því fyrir og er óumdeilt að ætlun kæranda er að koma efnun og hlutum fyrir í hafinu. Eins og hugtakið „varp“ er skilgreint í 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 verður auk þessa hlutlæga skilyrðis jafnframt að leggja mat á það hvort að rannsóknir kæranda séu framkvæmdar í öðrum lögmatum tilgangi en að farga þeim efnun og hlutum. Í mati á því hvort um varp sé að ræða samkvæmt lögum nr. 33/2004 felst að leggja mat á hlutlæga og huglæga þætti aðgerðarinnar.

Í hinna kærðu ákvörðun byggir stofnunin á því að af rannsóknum kæranda, eins og þeim sé lýst í gögnum frá kæranda, verði ekki séð að rannsóknunum 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 með aðgerðinni sé annar en förgun í skilningi 1. mgr. 9. gr. laga um varnir gegn mengun hafsins, sbr. 27. tölulið 31. mgr. 3. gr. laganna. Stofnunin byggir á því að við mat á því hvort að vísindalegur tilgangur aðgerðar sé svo ráðandi að hann sé annar en förgun sé m.a. hægt að líta til markmiðs rannsóknar, lykil rannsóknarspurninga, s.s. hvort þær séu skýrar um virkni aðferðarinnar, sem og fyrirliggjandi rannsóknaráætlunar. Í tilfelli rannsóknar kæranda verði 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 bréfi kæranda til stofnunarinnar þann 20. júlí 2022 var verkefninu lýst með ítarlegum hætti og vísast til þeirrar lýsingar að öðru leyti en hér er tilgreint. Samkvæmt þeirri lýsingu felst verkefnið í því að fá aukin raungögn í haffræðileg spálíkön kæranda um dreifingu flothylkja og að mæla og greina áhrif verkefnisins á hafið og lífríki þess. Rannsóknirnar miði þannig að því að safna gögnum og upplýsingum um áhrif verkefnisins áður en ráðist verði í umfangsmeiri aðgerðir. Rannsóknirnar feli í sér fleytingu á flothylkjum til kolefnisförgunar í hafinu sem sökkva að ákveðnum tíma liðnum (á 1-3 mánuðum). Í bréfinu segir að flothylkin séu í hönnun en áætlað sé að þau verði á stærð við körfubolta, búin til úr m.a. viðarmassa, kalki og bindiefnum og verði notuð sem undirlag (e. „substrate“) fyrir ræktun á þara.

Í lýsingu kæranda segir að markmið rannsókna sé að undirbúa viðamiklar kolefnisförgunaraðgerðir gegn neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga með því að flytja kolefni úr andrúmslofti í hafið og meta hvort umrædd aðferð sé raunhæfur valkostur í baráttunni gegn neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, m.a. súrnun sjávar.

Með hliðsjón af því sem rakið var að framan um aðgerðina er ljóst að við framkvæmd rannsókna kæranda, hvort sem um er að ræða rannsókn á kolefnisförgun með flothylkjum úr viðarmassa, kalki og öðrum bindiefnum eða trjákurli með kalsíumkarbónati og kalsíumoxíði/kalsíumhydroxíði, getur komið til álita hvort að tiltekinn hluti rannsókna kæranda feli í sér að verið sé að farga kolefni og

öðrum efnunum í hafið. Ráðuneytið getur tekið undir með stofnuninni í hinni kærðu ákvörðun að skýr vísindalegur tilgangur rannsókna geti verið svo ráðandi að tilgangur aðgerðar sé annar en förgun þótt rannsóknin feli í sér förgun. Ráðuneytið telur að þótt til álita komi að rannsóknir kæranda geti falið í sér förgun efna eða hluta hafi ekkert komið fram um að aðaltilgangur rannsókna kæranda sé annar en að rannsaka áhrif, afleiðingar og ávinning þess að beita umræddri aðferð við kolefnisförgun til framtíðar og efnunum og hlutum því komið fyrir í hafinu í öðrum tilgangi en að farga þeim. Þá telur ráðuneytið að ekki verði litið 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 sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna.

Leggja verður til grundvallar að með útgáfu leyfis á grundvelli laga nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn að undangengnu umsagnarferli hafi utanríkisráðuneytið metið það svo að um vísindalega rannsókn sé að ræða og gefið leyfi fyrir henni með sérstökum skilyrðum og forsendum innan þess lagaramma sem til staðar er um vísindalegar rannsóknir í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Hvorki Umhverfisstofnun né umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra er með lögum falin endurskoðun þessa mats eða leyfisveitinga utanríkisráðuneytisins. Sú afstaða birtist að einhverju leyti í ákvörðun stofnunarinnar sem sendar voru kæranda 22. desember 2022, þar sem fallist var á þau sjónarmið hans að það væri ekki í verkahring Umhverfisstofnunar að ákveða hvað teldist falla undir leyfisveitingu utanríkisráðuneytisins og voru því meint breytt áform kæranda tekin til umfjöllunar þó að um önnur atriði væri að ræða en hefði verið upphaflega lýst að mati stofnunarinnar.

Að mati ráðuneytisins verður því ekki komist að annarri niðurstöðu en að um vísindalega rannsókn sé að ræða sem hafi að meginmarkmiði sínu annan tilgang en að farga efni og hlutum í hafið og er þá ósvarað hvort að tilteknir þættir rannsóknarinnar geti eftir atvikum falið í sér förgun enda hefur það ekki úrslitabýðingu við matið.

Af skilgreiningu „varps“ í a - lið 27. töluliðar 3. gr. laga nr. 33/2004 verður jafnframt ráðið að tilgangurinn með því að koma efnunum og hlutum fyrir í hafinu verður að vera lögmætur. Ráðuneytið leggur til grundvallar að tilgangur er lögmætur í skilningi ákvæðisins þegar hann brýtur ekki í bága við lög eða þá að í slíkum tilvikum liggja fyrir ástæður sem réttlæti tiltekna háttsemi og geri hana þar með lögmæta. Líkt og hefur verið rakið veitti utanríkisráðuneytið þann 8. júlí 2022 kæranda leyfi til að framkvæmda vísindarannsóknir á grundvelli 9. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn. 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.

Stofnunin byggir á því við mat sitt á því hvort um annan lögmætan tilgang sé að ræða en förgun að vísindalegur tilgangur verði að vera skýr og ráðandi og líta þurfi til markmiðs rannsóknar, lykil rannsóknarspurninga, s.s. hvort þær séu skýrar um virkni aðferðarinnar, sem og fyrirbyggjandi rannsóknaráætlunar. Þá þurfi 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. Hún þurfi jafnframt að vera skýr um það hvernig rannsókninni sé ætlað að svara þeim spurningum og að nægjanlega ítarlegar upplýsingar um vísindalegan tilgang hennar, þ.e. eðli og framkvæmd hennar og hvernig hún fullnægir kröfum sem gera ber til slíkra rannsókna þurfi að liggja fyrir. Þá þurfi að gera grein fyrir hugsanlegum áhrifum á lífríkið, bæði í vatnsfasa og á botni sjávar. Að mati stofnunarinnar liggja ekki fyrir upplýsingar um hvernig eigi að meta virkni allra þessara aðferða og umhverfisáhrif þeirra.

Meginreglan í tilviki matskenndra stjórnvaldsákvarðana er að stjórnvöld hafi ákveðið val um það á hvaða málefnalegu sjónarmiðum þau byggja ákvörðun sína og hvaða sjónarmið þau leggja áherslu á við matið. Stjórnvöld verða þó að byggja mat sitt á þeim sjónarmiðum sem koma glögglega fram í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og rannsókn málsins verður að haga þannig að hægt sé að beita þeim í málinu. Með hliðsjón af því bendir ráðuneytið á að samkvæmt orðanna hljóðan ber að túlka 27. tölulið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 þannig að þegar liggja fyrir að efnunum og hlutum sé komið fyrir í hafinu í öðrum lögmætum tilgangi en að farga þeim þá sé ekki um varp að ræða sem sé bannað samkvæmt lögnum. Að mati ráðuneytisins verði að leggja til grundvallar við mat á því hvort um lögmætan tilgang sé að ræða í skilningi ákvæðisins að þegar fyrir liggja leyfi til rannsókna sem veitt er

af lögbæru stjórnvaldi á grundvelli ákvæða í lögum og innan ramma þeirrar löggjafar teljist rannsóknin þegar af þeim sökum lögmæt í skilningi ákvæðisins. Ekki verði leitt af 27. tölulið 1. mgr. 3. gr., sbr. 9. gr. laga nr. 33/2004 að í mati á því hvort um lögmætan tilgang sé að ræða felist að stofnunni sé falið sjálfstætt mat á skýrleika vísindalegs tilgangs eða eðli og framkvæmd rannsóknar umfram mat þess lögbæra stjórnvalds sem veitti leyfið.

VII.Niðurstaða ráðuneytisins.

Eins og fram hefur komið varðar sá ágreiningur sem er til úrlausnar í máli þessu, hvort framkvæmd rannsóknar kæranda feli í sér varp í hafið í skilningi ákvæða laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Í VI. kafla koma fram þær forsendur sem ráðuneytið leggur til grundvallar niðurstöðu í máli þessu. Þar er reifað það mat ráðuneytisins að málsmeðferð Umhverfisstofnunar við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki brotið gegn málsmeðferðarreglum stjórnslulaga. Þá er reifað hvað felist að mati ráðuneytisins í skilgreiningu hugtaksins *varps* og áskilnaði um lögmætan tilgang.

Að mati ráðuneytisins og með vísan til þeirra forsendna sem fram koma í VI. kafla telur ráðuneytið að niðurstaða Umhverfisstofnunar um að framkvæmd rannsóknar kæranda feli í sér varp í hafið sé röng þar sem tilgangurinn sé ekki að farga þeim heldur að koma þeim fyrir í hafinu í rannsóknaskyni með útgefnu leyfi þar til bærs stjórnvalds.

Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða ráðuneytisins að fella beri úr gildi hina kærðu ákvörðun Umhverfisstofnunar um að framkvæmd rannsóknar kæranda teljist varp í hafið í skilningi ákvæða laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun Umhverfisstofnunar, frá 22. desember 2022, þess efnis að rannsóknir félagsins feli í sér varp í hafið samkvæmt 1. mgr. 9. gr., sbr. 27. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, er felld úr gildi.

Bjarni Benediktsson

Trausti Ágúst Hermannsson