

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Borgartún 26

105 Reykjavík

Reykjavík, 7. júlí 2026

Umsögn Sjálfbærni- og loftslagsréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík (SoL) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda (leyfisveitingar vegna vísindarannsókna í hafi)

Það verður að teljast jákvætt að með frumvarpinu sé leitast við að skýra lagaumgjörð leyfisveitinga vegna vísindarannsókna á sviði loftslagsverkfræði (e. marine geoengineering) í hafi og stuðla þannig að skilvirkri og faglegri málsmeðferð.

Frumvarpið er lagt fram á þeim tíma þegar aukinn áhugi á hafbundnum loftslagstengdum rannsóknum fer vaxandi, bæði hér á landi og á alþjóðavettvangi. Því hefur þörfin fyrir skýran og fyrirsjáanlegan lagaramma um slíkar rannsóknir aukist. Skýr lagaumgjörð er forsenda þess að stjórnvöld geti sinnt leyfisveitingum og eftirliti með fullnægjandi hætti auk þess sem hún skapar rannsóknaraðilum fyrirsjáanleika um þær kröfur sem gerðar eru til starfseminnar.

Þar sem loftslagsverkfræðilegar rannsóknir í hafi geta falið í sér inngrip í vistkerfi hafsins er mikilvægt að lagaramminn tryggi að leyfisveitingar byggist á skýrum viðmiðum, fullnægjandi sérþekkingu og varúðarsjónarmiðum. Frumvarpið tekur að þessu leyti mið af þeirri þróun sem átt hefur sér stað á grundvelli Lundúnarbókunarinnar, einkum breytingunni frá 2013¹ og matsramma í viðauka 5 við þá breytingu. Rétt er því að taka fram að 2013 breytingin hefur ekki enn öðlast gildi sem þjóðréttarleg skuldbinding og Ísland er ekki meðal þeirra ríkja sem hafa samþykkt hana.

Ætla má að frumvarpið geti stuðlað að auknum skýrleika um leyfisveitingar og eftirlit með rannsóknum á þessu sviði. Hér á eftir eru þó sett fram nokkur sjónarmið sem kunna að nýtast við frekari meðferð og útfærslu frumvarpsins.

¹ (Resolution LP.4(8)).

Nánari umfjöllun um framkvæmd frumvarpsins

I.I Afmörkun vísindarannsókna og loftslagsverkfræðilegra aðgerða

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til skilgreiningar á „vísindalegar rannsóknir er varða loftslagsverkfræðilegar aðgerðir í hafi“ og „loftslagsverkfræðilegar aðgerðir í hafi“. Þær skilgreiningar hafa lykilþýðingu fyrir framkvæmd laganna þar sem þær ráða því hvort tiltekið verkefni verður leyfisskylt samkvæmt nýrri 9. gr. a laga nr. 33/2004, sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsins, eða fellur utan þess ramma.

Þessi afmörkun er mikilvæg í ljósi þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað í tengslum við Lundúnarbókunina. Aðildarríki hafa í yfirlýsingu frá 2023 lagt áherslu á að fresta beri loftslagsverkfræðilegum aðgerðum í hafi nema um sé að ræða lögmætar vísindarannsóknir. Sú afstaða byggir meðal annars á verulegri óvissu um möguleg áhrif slíkra aðgerða á hafið, auknum áhuga á slíkum verkefnum og í sumum tilvikum kunna slík verkefni að tengjast viðskiptalegum hagsmunum.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að markmiðið sé að heimila tiltekna vísindalegar rannsóknir sem varða loftslagsverkfræðilegar aðgerðir í hafi með því skilyrði að um lögmætar vísindarannsóknir sé að ræða auk þess að þær sæti mati og leyfi Umhverfis- og orkustofnunar.

Því er jákvætt að frumvarpið byggi á þeirri nálgun sem kemur fram í breytingunni á Lundúnarbókuninni frá 2013, einkum matsramma í viðauka 5. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að nánari skilyrði leyfisveitinga, gagnaöflunar, mats á áhrifum og eftirlits verði útfærð í reglugerð er mikilvægt að þar verði skýrt hvernig viðmið matsrammans verði lögð til grundvallar við mat á umsóknum samkvæmt íslenskum rétti. Gagnlegt væri að skýra hvenær verkefni teljist lögmæt vísindarannsókn. Af greinargerðinni má ráða að slík viðmið eigi meðal annars að byggja á viðauka 5 við 2013 breytinguna, einkum um vísindalegt markmið, faglegt mat og áhrif fjárhagslegra eða viðskiptalegra hagsmuna á hönnun, framkvæmd eða niðurstöður rannsókna. Þetta skiptir máli þar sem greinargerð frumvarpsins tekur fram að leyfin nái ekki til atvinnustarfsemi, svo sem sölu á loftslagsheimildum.

I.II Skilgreining hugtaksins „loftslagsverkfræðilegar aðgerðir í hafi“

Skoða má hvort orðalag skilgreiningarinnar í 1. gr. frumvarpsins sé of þröngt miðað við þann alþjóðlega ramma sem frumvarpinu er ætlað að byggja á. Í frumvarpinu er hugtakið skilgreint sem aðgerðir sem fela í sér „vísitandi inngríp í lífríki hafsins“. Til samanburðar er í 2013 breytingunni vísað til „deliberate intervention in the marine environment“.

Það má benda á að í íslenskri þýðingu hafréttarsamningsins virðist hugtakið „marine environment“ fremur samsvara hugtakinu hafrými sem einnig kemur fram í heiti

OSPAR-samningsins um verndun hafrýmis Norðaustur-Atlantshafsins. Það hugtak er víðtækara en lífríki hafsins og getur tekið til eðlisfræðilegra, efnafræðilegra og líffræðilegra þátta hafsins, svo sem yfirborðs sjávar og tengsla hafs og andrúmslofts.

Athygli vekur að í 2. tölul. 1. gr. frumvarpsins er sjálft orðið „hafumhverfi“ notað, sem styður það að þörf sé á skýrari samræmingu hugtakanotkunar í ákvæðinu.

Gagnlegt væri því að skýra hvort ætlunin sé að hugtakið „lífríki hafsins“ hafi sama gildissvið og „marine environment“ í 2013 breytingunni eða hvort orðalagið kunni að þrengja gildissvið ákvæðisins í íslenskum rétti.

I.III Samspil laga nr. 41/1979 og 33/2004

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn eru vísindalegar rannsóknir á þessum hafsvæðum háðar samþykki íslenskra stjórnvalda og hefur framkvæmd þeirra laga hvílt hjá utanríkisráðuneytinu.

Í frumvarpinu er lagt til að leyfisveitingar vegna vísindalegra rannsókna einkaaðila sem varða loftslagsverkfræðilegar aðgerðir í hafi færist til Umhverfis- og orkustofnunar á grundvelli laga nr. 33/2004. Fram kemur í greinargerð að ekki sé talið nauðsynlegt að breyta lögum nr. 41/1979 þar sem áfram sé gert ráð fyrir að utanríkisráðuneytið fari með leyfisbeiðnir frá erlendum ríkjum og alþjóðastofnunum.

Slíkt fyrirkomulag getur verið málefnalegt enda kann að vera eðlilegt að ólík stjórnvöld fari með leyfisveitingar eftir því hvort umsækjandi er einkaaðili, erlent ríki eða alþjóðastofnun. Hins vegar virðist fyrirkomulagið fela í sér tvö aðskilin leyfiskerfi og væri gagnlegt að skýra nánar í greinargerð eða reglugerð hvernig samræmi verði tryggt milli þessara tveggja leyfisferla, sérstaklega þegar um er að ræða efnislega sambærileg rannsóknarverkefni, mögulega á sama hafsvæði.

Til dæmis mætti skýra hvernig brugðist verði við ef erlent ríki og einkaaðili sækja um leyfi til sambærilegra rannsókna, hvort og hvernig sömu matsviðmið, kröfur um gögn, samráð, vöktun og fleira eigi við í báðum ferlum. Hvernig er tryggt að úrlausn Umhverfis- og orkustofnunar rúmist innan þeirra marka sem leiða af þjóðarétti og hafréttarlegum skuldbindingum Íslands, þ.m.t. XII. og XIII. hluta hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna.

I.IV Þátttaka almennings og gagnsæi

Það er jákvætt að frumvarpið geri ráð fyrir að umsóknir um rannsóknarleyfi verði auglýstar á vef Umhverfis- og orkustofnunar og almenningi verði þannig veitt tækifæri til að koma athugasemdum á framfæri. Slíkt fyrirkomulag er mikilvægt með hliðsjón af gagnsæi, aðgangi almennings að upplýsingum og þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál, þar á meðal vegna rannsókna eða framkvæmda sem kunna að hafa áhrif á hafumhverfið.

I.V Breytingin við Lundúnarbókunina frá 2013

Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins, um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar, kemur fram að frumvarpið feli í sér lagabreytingar sem „byggjast á og eru í samræmi við“ breytingu Lundúnarbókunarinnar frá 2013². Sú framsetning er varkár enda hefur breytingin frá 2013 ekki enn öðlast gildi sem bindandi þjóðréttarleg skuldbinding.

Í sama kafla er vísað til yfirlýsinga aðildarríkja Lundúnarsamningsins og Lundúnarbókunarinnar frá 2022, 2023 og 2025. Í lok kaflans segir síðan „með vísan til framangreinds er talið að Ísland uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sínar um verndun hafsins gegn mengun sem getur hlotist af slíkum aðgerðum“.

Gagnlegt væri að skýra nánar í greinargerð hvaða alþjóðlegu skuldbindingum er verið að vísa til eða hvort um sé að ræða skuldbindingar samkvæmt gildandi ákvæðum Lundúnarbókunarinnar eða þá nálgun sem felst í breytingunni frá 2013 og síðari yfirlýsingum aðildarríkja. Það gæti styrkt lagalega afmörkun kaflans og komið í veg fyrir óvissu um réttaráhrif 2013 breytingarinnar.

I.VI Eftirlit, eftirfylgni og viðbrögð við nýjum upplýsingum

Það er jákvætt að Umhverfis- og orkustofnun sé falin heimild til að hafa eftirlit með framkvæmd rannsóknar og afturkalla leyfi ef skilyrði þess eru ekki uppfyllt, forsendur breyttar eða framkvæmd rannsóknar fer gegn markmiðum laganna. Í greinargerð frumvarpsins er sérstaklega bent á að þetta geti átt við ef ný þekking leiðir í ljós aukna umhverfisáhættu.

Þá mætti mögulega skýra nánar í reglugerð hvaða kröfur verði gerðar til umsækjenda um gögn, upplýsingagjöf, vöktun og viðbrögð ef nýjar upplýsingar eða ófyrirséð áhrif koma fram við framkvæmd rannsóknar. Það gæti einnig verið tilefni til að taka afstöðu til þess við frekari meðferð frumvarpsins hvort gera eigi kröfu um ábyrgð eða tryggingar vegna mögulegs tjóns en slík krafa þyrfti að líkindum skýra stoð í lögunum sjálfum t.d. í upptalningu 4. mgr. 9. gr. a.. Til hliðsjónar má nefna að alþjóðlegar reglur á þessu sviði virðast enn óútfærðar, sbr. 15. gr. Lundúnarbókunarinnar.

I.VII Endurskoðun

Þótt frumvarpið geri ráð fyrir að nánari framkvæmd verði útfærð í reglugerð má benda á að í greinargerð frumvarpsins er beinlínis tekið fram að um sé að ræða nýtt svið sem er enn í mótun. Í áformaskjali málsins er sérstaklega talað um að fylgja þurfi þróun alþjóðareglna, endurskoða lög og setja málsmeðferðarreglur.

² (Resolution LP.4(8)).

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögin öðlist þegar gildi án sérstaks ákvæðis um endurskoðun. Þar sem um er að ræða nýtt svið sem er í stöðugri þróun bæði vísindalega og að því varðar þróun alþjóðareglna innan Lundúnarbókunarinnar og OSPAR-samningsins, væri mögulega æskilegt að lögin hefðu ákvæði um endurskoðun t.d. innan þriggja til fimm ára frá gildistöku. Við slíka endurskoðun mætti meðal annars líta til reynslu af framkvæmd leyfisveitinga, þróunar alþjóðareglna og hvort skerpa þyrfti á skilgreiningum, eftirlitsheimildum eða öðru.

I.VIII Niðurlag

SoL styður markmið frumvarpsins um að skýra lagaumgjörð leyfisveitinga vegna vísindarannsókna á sviði loftslagsverkfræði í hafi og telur það mikilvægt skref til að tryggja að slíkar rannsóknir geti farið fram á Íslandi með gagnsæjum og ábyrgum hætti.

Skýrari lagarammi er mikilvægur bæði vegna þeirra tækifæra sem rannsóknir á nýrri loftslagstækni kunna að skapa og vegna þeirrar vísindalegu óvissu sem getur fylgt slíkum aðgerðum. Með skýrari reglum um leyfisferli, ábyrgð stjórnvalda, eftirlit og skilyrði fyrir rannsóknum má stuðla að auknu réttaröryggi, fyrirsjáanleika og trausti almennings til ákvarðanatöku.

Frumvarpið er skref í rétta átt. Mikilvægt er þó að reglurnar verði útfærðar frekar m.a. í reglugerð og stjórnsýsluframkvæmd þannig að rannsóknir á þessu sviði fari fram innan skýrs ramma þar sem varúðarnálgun, virkt eftirlit og raunhæf aðkoma almennings eru tryggð.

F.h. Sjálfbærni- og loftslagsréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík,

Bára A. Alexandersdóttir

Helena Rakel Hannesdóttir

Iris Wilhelmina Valckx