

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasund 1  
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 19. febrúar 2016  
2016020012/42-0  
TB/JGO  
jgo/tb

### Umsögn um drög að breytingum á starfsreglum verkefnisstjórnar verndar- og orkunýtingaráætlunar

Vísað er til heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þar sem auglýst eru til umsagnar drög að breytingum á starfsreglum verkefnisstjórnar verndar- og orkunýtingaráætlunar nr. 515/2015. Náttúrufræðistofnun Íslands þakkar fyrir að fá frest til 23. febrúar til að ganga frá umsögn um drögin.

Samkvæmt 6. mgr. 10. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, setur ráðherra að fengnum tillögum verkefnisstjórnar reglur um störf hennar, þ.m.t. um upplýsingaöflun, viðmið og matsaðferðir og birtir í Stjórnartíðindum. Gildandi starfsreglur eru frá árinu 2015. Hér er lögð fram tillaga að breytingum á þeim, sem virðast ganga lengra hvað nokkur atriði varðar en löggin sjálf og setja meiri takmarkanir á sjálfstæði verkefnisstjórnar og faghópa hennar en löggin gera ráð fyrir.

Náttúrufræðistofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við umrædd drög:

Í 1. mgr. 2. gr. í drögunum er sértaklega tekið fram að verkefnisstjórn sé stjórnvald í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í 2. mgr. er vísað til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, þar sem segir að verkefnisstjórnin sé ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun. Í síðari hluta 2. mgr. er síðan tekið sérstaklega fram að þar sem verkefnisstjórnin sé ráðgefandi taki hún ekki stjórnvaldsákvæðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaganna. Vandséð er hvers vegna þurfi að taka sérstaklega fram að verkefnisstjórnin taki ekki stjórnvaldsákvæðanir, það er alveg augljóst í lögum nr. 48/2011 að hún gerir það ekki og er aðeins ráðgefandi.

Í 3. mgr. 2. gr. draganna er kveðið sérstaklega á um að hæfisreglur stjórnarsýslulaga gildi um formann verkefnisstjórnarinnar og aðra sem í henni sitja og að þeim beri að gæta að þeim. Sjaldgæft er að sjá í starfsreglum eða erindisbréfum ráðgjafanefnda sérstaklega kveðið á um hæfisreglur stjórnarsýslulaga og vandséð hver ástæðan er hér. Í 1. mgr. 2. gr. draganna er skýrt kveðið á um að stjórnarsýslulögin taki til verkefnisstjórnarinnar og þar með hæfisreglur þeirra. Óþarfi ætti að vera að tvítaka þetta í sömu greininni. Í d-lið nýrrar 5. gr. draganna er lagt til að kveðið verði enn frekar á um stjórnarsýslulegar skyldur fulltrúa í verkefnisstjórninni og minnt á að þeim beri að víkja sæti við meðferð máls ef vafi er á hæfi. Og í nýrri 13. gr. draganna um



skipun faghópa er gengið enn lengra og tekið fram að "hæfisreglur stjórnarsýslulaga gilda um formenn og fulltrúa faghópa" og að þeim beri að gæta að þeim.

Náttúrufræðistofnun telur óeðlilegt að kveða með svo ítarlegum hætti á um hæfisreglur stjórnarsýslulaga í starfsreglum verkefnisstjórnarinnar, sem hefur það meginhlutverk að vera ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna. 1. mgr. 2. gr. draganna segir allt sem segja þarf um stjórnarsýslulegar skyldur verkefnisstjórnar og faghópa. Stofnunin leggur til að 3. mgr. 2. gr., d-liður 5. gr., 8. mgr. 7. gr. og 4. mgr. 13. gr. draganna falli brott. Ákvæðum þeirra eru gerð góð og fullnægjandi skil í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Og í nýrri 5. gr. starfsreglnanna (4. gr. gildandi reglna) segir skýrt að fulltrúar verkefnisstjórnarinnar "skulu þekkja lög og reglur sem varða...verksvið verkefnisstjórnar".

Í 1. mgr. 3. gr. draganna segir að umhverfis- og auðlindaráðherra fari með "yfirstjórn" verkefnisstjórnar og faghópa. Í lögum nr. 48/2011 er skýrt tekið fram hvernig verkefnisstjórn er skipuð og hvaða ráðherrar koma að skipun hennar og framkvæmd laganna, en þar segir hvergi að ráðherra eigi að fara með yfirstjórn verkefnisstjórnar. Verkefnisstjórnin er ráðherra til ráðgjafar og nýtur til þess stuðnings faghópa. Í 10. gr. laga nr. 48/2011 er skýrt tekið fram hvert verksvið verkefnisstjórnarinnar er og hvernig hún skuli starfa. Ekki verður annað séð en að verkefnisstjórninni beri að vinna sjálfstætt með aðstoð faghópa og leggja rökstuddar tillögur fyrir ráðherra um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina, sbr. 4. mgr. 10. gr. laganna. Hvergi í ferlinu er gert ráð fyrir afskiptum ráðherra af störfum verkefnisstjórnarinnar. Þvert á móti ber honum að skoða tillögur verkefnisstjórnarinnar og ganga frá tillögu á grundvelli þeirra um verndar- og orkunýtingaráætlun til Alþingis. Ef ráðherra vill breyta tillögum verkefnisstjórnarinnar ber honum að leita umsagna og kynna breytingarnar fyrir almenningi áður en hann leggur áætlunina fyrir Alþingi, sbr. 5. mgr. 10. gr. laganna. Af þessu má vera ljóst að það er með öllu óeðlilegt og stangast á við lögin, að ráðherra fari "með yfirstjórn verkefnisstjórnar og faghópa" eins og kveða skal á um í 1. mgr. 3. gr. draganna. Óljóst er hins vegar hvað felst í hugtakinu "yfirstjórn" í þessu samhengi.

Náttúrufræðistofnun leggur til að 3. gr. draganna verði breytt og hún færð í sama horf og hún er í 2. gr. gildandi starfsreglna. Óþarfi er að útskýra í starfsreglum verkefnisstjórnar hvernig hún er skipuð skv. lögum.

4. Í nýrri 7. gr. er fjallað um verklag og málsmeðferð verkefnisstjórnar. Þar segir að verkefnisstjórn fái afhentan lista yfir virkjunarkosti frá Orkustofnun sem uppfylla skilyrði skv. reglugerð nr. 530/2014 og skuli verkefnisstjórn taka þá virkjunarkosti til umfjöllunar og fela faghópum að hefja vinnu við þá. Að mati Náttúrufræðistofnunar þýðir þetta ekki að það sé hægt að ljúka við að meta alla virkjunarkostina endanlega því það er augljóst að þó ýmsir kostanna uppfylli skilyrði í samræmi við fyrrgreinda reglugerð þá er jafn ljóst að t.d. upplýsingar um lífríki og jarðmyndanir til mats á verndargildi geta verið það takmarkaðar að þeir fara strax í biðflokk ef ekki vinnst tími til að afla nýra gagna með eðlilegum hætti sbr. 1. mgr. 10. gr. laga um verndar og orkunýtingaráætlun og ber þá einnig að líta til tímafrests sem verkefnisstjórn hefur verið gefið af yfirvöldum.

Í 7. gr. er bætt við tveimur nýjum liðum, efnahagsleg áhrif og samfélagsleg áhrif. Þetta er ekki skýrt frekar og má t.d. benda á að mörg atriði í liðum 1-7 lúta að samfélagslegum og efnahagslegum þáttum. Eðlilegra væri að vísa til þriggja þátta sjálfbærrar þróunar með



hliðsjón á mikilvægi þess að fá heildarmynd af áhrifum og afleiðingum framkvæmdar. Framkvæmdir sem skaða verulega náttúruverðmæti geta ekki verið í samræmi við sjálfbæra nýtingu eða sjálfbæra þróun þó svo að þær hafi jákvæð áhrif á aðra þætti.

Í nýrri 8. gr. er fjallað um endurmat virkjunarkosta. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 getur verkefnisstjórn "að eigin frumkvæði" eða "samkvæmt beiðni" endurmetið virkjunarkosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og lagt til breytingar á henni. Það er ótvírætt að það er í valdi verkefnisstjórnarinnar að ákveða hvort hún endurmetur virkjunarkost og landsvæði sem flokkaður hefur verið og samþykktur af Alþingi. Í 8. gr. draganna að endurskoðuðum starfsreglum er hins vegar gengið lengra en lögin heimila og verkefnisstjórn gert skylt að taka til umfjöllunar alla virkjunarkosti sem tekið hafa breytingum og fyrir liggja nýjar upplýsingar frá samþykkt gildandi verndar- og orkunýtingaráætlunar, sbr. 3. mgr. 8. gr. draganna. Starfsreglur geta ekki gengið að þessu leyti lengra en lögin heimila þannig að þessi ákvæði reglnanna standast ekki og hafa ekkert gildi. Sama er að segja um 2. ml. 1. mgr. 8. gr. draganna, hann er illskiljanlegur. Samkvæmt honum er verkefnisstjórn heimilt að leggja til óbreytta flokkun virkjunarkosts skv. gildandi áætlun, sem hún hefur sjálf ákveðið að endurmeta og hefur verið lagður óbreyttur fram að nýju. Hvað þýðir þetta? Að verkefnisstjórn megi ákveða að hætta við að endurskoða virkjunarkost sem ekki hefur tekið neinum breytingum og setja hann í sama flokk og áður?

Náttúrufræðistofnun leggur til að 8. gr. draganna falli brott eða að allur síðari hluti 1. mgr. og öll 2. mgr. 8. gr. draganna falli brott.

Virðingarfyllt



Jón Gunnar Ottósson  
forstjóri



Trausti Baldursson

