



Fyrirmyndar stjórnarsýsla
kolvetnismála

-Verkefni samkvæmt V. kafla laga nr.
13/2001-

Margrét Vala Kristjánsdóttir
lektor við Háskólann í Reykjavík

Í grein þessari er fjallað um stjórnslu kolvetnismála á Íslandi. Markmið umfjöllunarinnar gera tillögu um fyrirkomulag fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála. Kolvetnisstarfsemi tekur til margra þátta og við framkvæmd hennar reynir á ýmsa löggjöf aðra en þá sem fjallar um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Í greininni er fjallað um skörun verkefna samkvæmt V. kafla kolvetnislaga nr. 13/2001 og verkefna stjórnvalda samkvæmt löggjöf á sviði umhverfis- vinnuverndar- og öryggismála og mögulega skiptingu þeirra milli iðnaðarráðuneytis og annarra ráðuneyta. Í þeirri umfjöllun er lögð áhersla á að verkefnum stjórnvalda á þessu sviði fylgi nauðsynlegar valdheimildir og lagagrundvöllur.

Byggt er á því að við mótun fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála verði tvíþætt sjónarmið lögð til grundvallar, annars vegar samþætting og hins vegar samráð og samvinna. Þessar forsendur eru síðan útfærðir nánar og þrír valkostir, A, B og C, settir fram á grundvelli þeirra. Niðurstaðan er að valkostur C, sem leitast við að nýta kosti og draga úr ókostum hinna tveggja, sé best til þess fallinn að stuðla að fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála og að gera þurfi tilteknar breytingar á lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands til samræmis við þá niðurstöðu.

Valkostirnir eru settir fram í þeim tilgangi að vekja athygli á tilteknnum álitaeftum og sem grundvöllur frekari umfjöllunar af hálfu stjórnvalda um fyrirkomulag stjórnslu kolvetnismála þar sem tekin verði afstaða til þeirra sjónarmiða og forsendna sem lagðar eru til grundvallar.

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| Efnisyfirlit | i |
| 1. Inngangur..... | 1 |
| 1.1 Aðdragandi | 1 |
| 1.2 Viðfangsefnið, aðferðafræði og efnistöð..... | 2 |
| 2. Valdmörk stjórnvalda..... | 3 |
| 2.1 Sjónarmið að baki skiptingu verkefna í stjórnsýslunni | 3 |
| 2.2 Málefnaleg valdmörk | 4 |
| 2.3 Fyrirkomulag í nágrannalöndunum..... | 6 |
| 3. Forsendur fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála | 6 |
| 4. Kolvetnislög og löggjöf á sviði umhverfisverndar vinnuumhverfis- og öryggismála | 7 |
| 4.1 Inngangur | 7 |
| 4.2 Verkefni stjórnvalda samkvæmt V. kafla laga nr. 13/2001..... | 8 |
| 4.3 Verkefni stjórnvalda samkvæmt öðrum lögum..... | 9 |
| 5. Skörun verkefna: reglusetning og eftirlit..... | 10 |
| 5.1 Setning reglna..... | 10 |
| 5.1.1 Reglur á grundvelli löggjafar á sviði UVÖ | 10 |
| 5.1.2 Sérreglur kolvetnislaga um hafstöðvar..... | 11 |
| 5.1.3 Samþætting..... | 12 |
| 5.1.4 Valdbærni og grundvöllur reglna iðnaðarráðherra..... | 13 |
| 5.1.5 Faglegar forsendur reglusetningar..... | 16 |
| 5.2 Eftirlit og eftirfylgni | 17 |
| 6. Fyrirmyndar stjórnsýsla kolvetnismála | 19 |
| 6.1 Forsendur..... | 19 |
| 6.2 Valkostur A | 20 |
| 6.2.1 Samþætting..... | 20 |
| 6.2.2 Samvinna..... | 21 |
| 6.3 Valkostur B | 23 |
| 6.3.1 Inngangur | 23 |
| 6.3.2 Að norskri fyrirmynd | 23 |
| 6.3.3 Sameiginlegar reglur | 24 |
| 6.3.4 Samhæft eftirlit..... | 25 |
| 6.3.5 Nánar um aðgreiningu auðlinda- og UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi | 25 |
| 6.3.6 Sameiginlegur vettvangur | 26 |
| 6.3.7 Samantekt | 28 |
| 6.4 Valkostur C | 29 |
| 6.4.1 Viðbrögð við helstu veikleikum valkosta A og B..... | 29 |
| 6.4.2 Forsendur valkosta C..... | 30 |
| 6.4.3 Nánar um samráðsvettvanginn | 32 |
| 6.4.4 Nánar um framkvæmd UVÖ eftirlits | 33 |
| 7. Útfærsla fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála | 34 |
| 7.1 Inngangur | 34 |

| | | |
|-----------|------------------------------|-----------|
| 7.2 | Aðferðir við breytingar..... | 34 |
| 7.3 | Lagabreytingar | 37 |
| 8. | Lokaorð | 37 |

1. Inngangur

1.1 Aðdragandi

Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001, voru samþykkt á Alþingi 13. mars 2001. Taka þau til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis og flutnings þess eftir leiðslukerfi utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Lögini taka einnig til hafstöðva¹ nema annað sé ákveðið í lögum eða reglum settum með stoð í lögnum. Lögini voru sett í kjölfar niðurstöðu starfshóps, sem skipaður hafði verið af iðnaðarráðherra, um olíuleit á landgrunni Íslands. Starfshópurinn, sem skoðað hafði hvort líkur væri á að olíu eða gas væri að finna í setlögum á landgrunni Íslands fyrir Norðurlandi, Jan Mayen og á Hatton Rockhall, taldi líkur á að skilyrði fyrir olíu- eða gasmyndun væri fyrir hendi á þessum svæðum og jafnvel að tvö þau síðarnefndu væru álitleg til olíuleitar, þótt réttarstaða Íslands væri óljós á Hatton Rockall svæðinu. Í ljósi þessarar niðurstöðu og þar sem erlend olíufyrirtæki höfðu sýnt áhuga á olíuleit innan íslenskrar lögsögu þótti nauðsynlegt að setja almennan ramma um kolvetnisstarfsemi og skýra réttarstöðu þeirra sem hyggjast stunda kolvetnisstarfsemi.²

Að lagarammanum fengnum lá fyrir að útfæra rannsóknar- og vinnsluleyfi og ljúka ýmsum öðrum undirbúningi. Fyrsta áfanga þess undirbúnings lauk með skýrslu um undirbúning fyrir veitingu leyfa til rannsóknar og vinnslu kolvetnis sem unnin var fyrir samráðsnefnd um landgrunns- og olíuleitarmál.³ Þessi þáttur undirbúningsins fólst einkum í því að setja fram drög að rannsóknar- og vinnsluleyfi og að yfirfara lög, reglugerðir og önnur atriði sem snúa að borunum og vinnslu kolvetnis á landgrunninu og setja fram yfirlit yfir þann undirbúning sem fram þarf að fara til þess að unnt sé að veita slík leyfi. Ríkisstjórn Íslands ákvað á vormánuðum 2005 að halda skyldi áfram undirbúningi fyrir veitingu rannsóknar- og vinnsluleyfa vegna kolvetni og vinna vinnuhópa viðeigandi ráðuneyta að slíkum undirbúningi stendur nú yfir.

Í þessari grein verður fjallað er um þann þátt undirbúningsins sem snýr að stjórnsýslu, þ.e.a.s. valdmörk iðnaðarráðherra og annarra stjórnvalda sem hlutverki hafa að gegna við framkvæmd V. kafla kolvetnislaga sem snýr að umverfisvernd, vinnuumhverfi og öryggisráðstöfunum.⁴

¹ Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/2001 merkir hafstöð: 1. Búnaður svo sem pallar, leiðslukerfi og önnur mannvirki í efnahagslögsögu og landgrunni Íslands sem notuð eru í kolvetnisstarfsemi. 2. Hvers konar flutningstæki sem nýtt eru til kolvetnisstarfsemi meðan þau liggja við festar.

² Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 995.

³ Margrét Vala Kristjánsdóttir 2006.

⁴ Greinin er byggð á verkefni höfundar fyrir iðnaðarráðuneytið sem jafnframt var lokaritgerð í MPA námi við Háskóla Íslands. Hér eftir verður vísað til verkefnisins sem MPA ritgerðar. Fjallað er um verkaskiptingu iðnaðarráðherra og Orkustofnunar í greinargerð Auðlindaréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík fyrir iðnaðarráðuneytið sem birt er á heimasíðu stofnunarinnar.

1.2 Viðfangsefnið, aðferðafræði og efnistöð

Iðnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Samkvæmt V. kafla laganna ber að haga framkvæmd kolvetnismála í samræmi við kröfur laga á sviði umhverfisverndar, vinnuumhverfis- og öryggismála. Hér er um að ræða málefni sem lögð hafa verið til annarra ráðuneyta en iðnaðarráðuneytisins samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands og almennum lögum. Í grein þessari verður fjallað um fyrirkomulag þessa málaflokks samkvæmt gildandi lögum, það skoðað m.t.t. sjónarmiða um valdmörk stjórnvalda og gerðar tillögur um fyrirmyndar fyrirkomulag stjórnslu þessara þátta kolvetnismála. Umfjöllunin snýr að stjórnslukerfinu, skipulagi þess og stjórnun og hvernig stjórnslu kolvetnismála fellur að því. Umfjöllunin snýr líka að valdheimildum stjórnvalda og mikilvægi þess að lögum að rétt stjórnvöld fjalli um mál í samræmi við valdheimildir sínar. Er hér m.a. um að ræða reglur um valdbærni, lögmætisreglu stjórnsluréttarins og ábyrgð stjórnvalda ef þeirra er ekki gætt. Viðfangsefnið tengist því tveimur fræðasviðum, stjórnslufræðum og stjórnslurétti. Báðar fræðigreinar láta sig skipulag stjórnslukerfisins og framkvæmd stjórnslu varða og eru því nátengdar. Stjórnslurétturinn nálgast þessa þætti þó í gegnum reglur um ábyrgð og valdbærni á meðan stjórnslufræðin byggja á sjónarmiðum um völd og áhrif.⁵ Mismuninum á þessum tveimur fræðigreinum hefur einnig verið lýst með tilvísun til þess að stjórnslufræðin leggja áherslu á stjórnunarlega þætti á meðan stjórnslurétturinn horfir einkum til gildi stjórnvaldsathafna enda geta aðeins gildar stjórnvaldsathafnar haft þau réttaráhrif sem að er stefnt. Stjórnun er hins vegar forsenda fyrir því að markmiðum þeirra verði náð.⁶

Í fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála eru valdheimildir stjórnvalda skýrar. Athafnir stjórnvalda verða því síður taldar ógildar vegna t.d. valdþurrðar eða brota á lögmætisreglu.⁷ Stjórnunarlegir þættir verða einnig að vera í lagi til þess að markmiðum kolvetnislaga verði náð. Mótun fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála verður því byggð á bæði stjórnslufræðilegum og stjórnsluréttarlegum grundvelli. Umfjöllunin hér á eftir lýtur því bæði að lögfræðilegri og stjórnslufræðilegri aðferðafræði.

Samkvæmt framansögðu hafa stjórnunarleg sjónarmið veruleg áhrif á fyrirkomulag fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála. Slík sjónarmið skapa fræðilegan grundvöll ákvarðana um fyrirkomulag stjórnslu þessa málaflokks. Á það við um bæði stjórnunarhætti og stjórnunarheimildir. Hið síðarnefnda snýr m.a. að því hver stjórnar. Ekki verður framhjá því litið að ákvarðanir um hver skuli stjórna hverju hljóta alltaf að tengjast pólitískum sjónarmiðum og stundum getur verið erfitt að greina mörkin á milli stjórnsmála og stjórnslu.⁸

⁵ Henrichsen 1999, bls. 20.

⁶ Henrichsen 1999, bls. 22.

⁷ Slíkir annmarkar gætu m.a. skapað íslenska ríkinu skaðabótaskyldu gagnvart handhöfum rannsóknar- og vinnsluleyfa

⁸ Sjá nánar Henrichsen 1999, bls. 11.

Þetta getur átt við um ákvarðanir um fyrirkomulag stjórnslu kolvetnismála eins og um aðrar ákvarðanir um stjórnun. Verður að skoða það sem segir um aðferðafræði hér að framan í því ljósi.

Eins og áður segir lúta málefni samkvæmt V kafla kolvetnislaga almennt yfirstjórn annarra ráðherra en iðnaðarráðherra. Í **kafla 2** (2) verður sjónum beint að þeim verkefnum sem hér um ræðir og vakin athygli á álitaeftum sem þeim tengjast í ljósi sjónarmiða um málefnaleg valdmörk stjórnvalda. Verður það meginefni ritgerðarinnar að leysa úr þeim álitaeftum og draga fram þau sjónarmið sem lögð verða til grundvallar við mótun fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála, sbr. kafla 3. Þar sem sjónarmið um valdmörk stjórnvalda og skiptingu verkefna milli ráðuneyta gegna veigamiklu hlutverki í þeirri umfjöllun hefst kafla 2 (1) á kynningu á þessum sjónarmiðum og hlutverki þeirra m.t.t. stjórnslu kolvetnismála.

Kafla 3 kynnir, eins og áður segir, til sögunnar þau sjónarmið sem lögð verða til grundvallar við mótun fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála. Í þeim tilgangi að undirbúa umfjöllun um hvernig stjórnslu kolvetnismála samkvæmt gildandi rétti fellur að þeirri fyrirmynd og gera tillögu um lagabreytingar til samræmis er í **kafla 4** greint frá því í stuttu máli hvaða lög koma til skoðunar, helstu verkefnum sem snúið geta að kolvetnisstarfsemi og yfirstjórn þeirra. Í **kafla 5** er fjallað um skörun tiltekinna verkefna samkvæmt þessum lögum og verkefna á starfssviði iðnaðarráðuneytisins samkvæmt kolvetnislögum. Vakin er athygli á ýmsum álitaeftum varðandi setningu sérstakra reglna um hafstöðvar og eftirlit á slíkum stöðum og sjónarmiðum sem taka þarf tillit til við lausn þeirra út frá markmiðinu að koma á fyrirmyndar stjórnslu þeirra þátta kolvetnismála sem fjallað er um í V. kafla kolvetnislaga. Á grundvelli þeirrar umfjöllunar eru í **kafla 6** settar fram forsendur slíkrar stjórnslu og mögulegar útfærslur þeirra kynntar í formi þriggja valkosta, A, B og C.⁹

2. Valdmörk stjórnvalda

2.1 Sjónarmið að baki skiptingu verkefna í stjórnslunni

Það er meginregla í íslenskum rétti að verkefni og valdheimildir stjórnvalda byggjast á heimildum í lögum. Umfjöllun um valdmörk stjórnvalda snýr að því hvernig verkefnum hefur verið eða verður skipt á milli einstakra stjórnvalda. Sú skipting er ákveðin með stjórnarskrá, lögum eða ákvörðunum stjórnslunnar sjálftrar. Þegar stjórnvaldi hefur með lögum verið falin tiltekin verkefni er það stjórnvald að lögum hið rétta stjórnvald til að fjalla um ákveðið mál. Það er með öðrum orðum bært til þess að fjalla um viðkomandi mál.¹⁰ Önnur stjórnvöld eru þá ekki bær til þess að hafa afskipti af málum á því málefnasviði nema valdbært stjórnvald hafi falið því þau með lögætu framsali. Er því mikilvægt

⁹ Í MPA ritgerðinni er jafnframt gerð grein fyrir nauðsynlegum ráðstöfunum svo færa megi stjórnslu kolvetnismála til samræmis við fyrirmyndina í kafla 3 og valkost C og gerðar tillögur til lagabreytinga í því sambandi.

¹⁰ Páll Hreinsson 2005, bls. 499.

að stjórnvöld hafi viðhlítandi valdheimildir til að takast á við þau verkefni sem þeim er ætlað samkvæmt kolvetnislögum. Verkefnin séu með öðrum orðum innan valdmarka viðkomandi stjórnvalds. Ef stjórnvald hefur afskipti af málum sem það hefur ekki heimild til að hafa afskipti af er um valdþurrð að ræða. Það er því einnig mikilvægt að lög séu skýr að þessu leyti, þ.e.a.s. hvaða stjórnvöldum er ætlað að inna viðkomandi verkefni af hendi.¹¹

Verkaskipting milli stjórnvalda byggja einkum á 3-4 sjónarmiðum. Valdmörk stjórnvalda geta þannig verið málefnaleg, staðarleg og hlutverkabundin. Auk þess geta valdmörk verið stigskipt.¹² Umfjöllun um valdmörk þeirra stjórnvalda sem að kolvetnisstarfsemi koma snýr einkum að sjónarmiðum um málefnaleg og stigskipt valdmörk.¹³ Skipting verkefna samkvæmt kolvetnislögum milli iðnaðarráðherra og Orkustofnunar er dæmi um stigskipt valdmörk.¹⁴ Þar sem málefna svið ráða verkefnaskiptingunni er um málefnaleg valdmörk að ræða. Fer þá saman forræði á viðkomandi verkefnum og fagleg þekking og reynsla sem starfsmenn viðkomandi stjórnvalds búa yfir. Verkaskipting á milli ráðuneyta er skýrt dæmi um skiptingu á grundvelli þessa sjónarmiðs.

2.2 Málefnaleg valdmörk

Eins og áður segir koma málefnaleg valdmörk stjórnvalda skýrast fram í skiptingu verkefna milli ráðuneyta. Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar skipar forseti Íslands ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim. Skipting starfa milli ráðherra er nú ákveðin í reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 3/2004. Samkvæmt reglugerðinni fer iðnaðarráðuneytið meðal annars með mál er varða jarðrænar auðlindir á landi og hafsbótnei, orku, þ.á m. grunnrannsóknir á orkulindum, nýtingu orku og orkufyrirtæki.

Í V. kafla laga nr. 13/2001 er mælt fyrir um að haga skuli framkvæmd kolvetnismála í samræmi við kröfur laga á sviði umhverfisverndar, vinnuumhverfis- og öryggisráðstafana. Þrátt fyrir kröfur um tillit til umhverfissjónarmiða kemur ekki fram í lögnum með hvaða hætti ráðherra uppfyllir þær eða hvernig leyfishafi fullnægir skyldum sínum á sviði umhverfis- og vinnuöryggismála. Þar eru ekki heldur sérstök fyrirmæli um það hvernig eftirlit með því að farið sé að lögum og reglum verði háttað. Af lögskýringargögnum er hins vegar ljóst að ætlast var til að ákvæði annarra laga á því sviði sem V. kafli tekur til giltu um starfsemina eftir því sem við gæti átt.¹⁵ Koma þar helst til skoðunar lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á

¹¹ Fjallað verður nánar um þessi atriði í sambandi við heimild iðnaðarráðherra til að setja reglur um hafstöðvar og lagagrundvöll slíkra reglna í kafla 5.

¹² Í Gammeltoft- Hansen o. fl. 2003, bls. 132-138, Rönsholdt 2001, bls. 159-160 og Garde o.fl. 2001, bls. 27-31 er fjallað um þau fyrstu þrjú atriðin. Það fjórða er sett fram hjá Páli Hreinssyni 2005, bls. 455, sbr. 458-461.

¹³ Páll Hreinsson 2005, bls. 461.

¹⁴ Um stigskipt valdmörk er að ræða þegar valdi hefur verið skipt á milli æðra settra og lægra settra stjórnvalda.

¹⁵ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 1011.

vinnustöðum, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, lög um eftirlit með skipum, auk laga um mat á umhverfisáhrifum og laga um náttúruvernd.¹⁶

Yfirstjórn þessara málaflokka er á valdsviði margra ráðuneyta. Framkvæmd, eftirlit og vald til reglusetningar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, er þannig í höndum umhverfisráðherra og Umhverfisstofnunar. Landhelgisgæslan og Siglingastofnun Íslands koma einnig að eftirliti samkvæmt síðast greindu lögunum undir yfirstjórn dómsmálaráðherra og samgönguráðherra. Félagsmálaráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og hefur Vinnueftirlit ríkisins stóru hlutverki að gegna samkvæmt þeim lögum, meðal annars við eftirlit og vegna útgáfu starfsleyfa.

Viðfangsefni kolvetnislaga tengjast þannig efnislega lögum á sviði umhverfisverndar, vinnuumhverfis- og öryggismála sem lúta yfirstjórn annarra ráðherra en iðnaðarráðherra samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands og ákvæðum viðkomandi laga. Það er því almennt á valdsviði annarra ráðherra að setja reglur og fara með framkvæmd ýmissa mála sem taka þarf tillit til við framkvæmd laga nr. 13/2001. Samkvæmt framangreindri tilvísun kolvetnislaga til gildandi laga á þessum sviðum er ætlast til þess að ýmsar reglur gildi um starfsemina sem ekki stafa frá og verður að jafnaði ekki framfylgt af yfirstjórn auðlindamála. Iðnaðarráðherra er á hinn bóginn falið að setja sérstakar reglur um hafstöðvar og sérstök öryggisbelti. Af því verður ráðið að kolvetnislögin og reglur á grundvelli þeirra gildi á hafstöðvum um mál samkvæmt V. kafla laganna þrátt fyrir það sem áður segir um gildandi löggjöf á hverju sviði. Samkvæmt því hefur iðnaðarráðherra heimild til að setja **sérreglur** um málefni sem annars lúta yfirstjórn annarra ráðuneyta. Í ljósi sjónarmiða um verkaskiptingu stjórnvalda og lögmætisreglu stjórnarsýsluréttarins vaknar hér spurning um formlegan og efnislegan grundvöll slíkra reglna iðnaðarráðherra. Jafnframt má spyrja hvort reglusetningarheimildin sé vísbending um að löggjafinn hafi ætlað iðnaðarráðherra að stýra öllum þáttum kolvetnisstarfsemi, a.m.k. á hafstöðvum og innan sérstakra öryggisbelta, og sjá um alla framkvæmd stjórnarsýslu sem hana snerta á slíkum svæðum, þ.á m. að hafa eftirlit og önnur afskipti af málum sem upp kunna að koma við framkvæmd þeirra. Ekki verður séð að jákvæð svör við þessum spurningum samræmist sjónarmiðum um málefnaleg valdmörk stjórnvalda.¹⁷ Ef þeim verður hins vegar svarað neitandi má draga í efa að ráðstöfun reglusetningarheimildarinnar til iðnaðarráðherra hafi tilætluð áhrif, sbr. nánar kafla 5.1 2. hér á eftir.

Rétt er að taka fram að umfjöllunin hér á eftir um skiptingu starfa milli ráðuneyta miðast við núgildandi skipan stjórnarráðsins. Verður því ekki fjallað

¹⁶ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3117.

¹⁷ Þó er hugsanlegt að færa rök fyrir því á grundvelli þessara sjónarmiða að kolvetnismál sé sérstakur málaflokkur, sbr. kafli 5.1.3.

um þann möguleika að setja á fót ný ráðuneyti eða sameiningu tiltekinna ráðuneyta. Slík umfjöllun þarf að fara fram í víðara samhengi.

2.3 Fyrirkomulag í nágrannalöndunum

Stjórnsýsla kolvetnismála í nágrannalöndunum með ýmsu móti.¹⁸ Þótt áherslur og útfærslur séu mismunandi virðast samt svipuð grundvallar sjónarmið liggja að baki skipan kolvetnismála. Ýmist er um að ræða sérstakt ráðuneyti olíumála eða kolvetnismál eru lögð til iðnaðarráðuneytis. Framkvæmd stjórnsýslunnar er oftast í höndum undirstofnunar ráðuneytis, sérstakrar olíumálastofnunar eða stofnunar orkumála almennt. Þessar stofnanir sjá ýmist um alla þætti kolvetnisstarfsemi eða tilteknir þættir eru undanskildir. Það hefur einnig tíðkast að fela viðkomandi stofnunum stjórnsýslu þessara þátta undir yfirstjórn annarra ráðuneyta en ráðuneyta kolvetnismála. Eftirlitsmálum hefur einnig verið skipað til sérstakra eftirlitsstofnana.

Þótt ýmislegt megi læra af fyrirkomulagi stjórnsýslu í öðrum löndum verður að hafa í huga að það miðast við aðstæður í hverju landi. Stærð ráðuneyta kann að skipta máli, sérþekking á þeim málaflokkum sem um er að ræða kann að liggja á mismunandi stöðum í stjórnsýslunni, reynsla af samstarfi milli ráðuneyta mismikil og þannig má lengi telja. Við mótun fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála þarf að hafa þetta í huga. Hér er mikilvægast að nýta það tækifæri sem gefst til undirbúa skipulag stjórnsýslu þessa nýja málaflokks áður en sú starfsemi sem um ræðir kemur til framkvæmda á þann hátt sem best hentar íslenskum aðstæðum.

3. Forsendur fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála

Eins og fram kemur í kafla 1 hafa ekki verið veitt leyfi til rannsóknar og leitar á kolvetni á grundvelli laga nr. 13/2001. Í upphafi undirbúnings fyrir veitingu slíkra leyfa lá fyrir að svara þyrfti ýmsum álitæfnum varðandi stjórnsýslu kolvetnismála áður en slík leyfi yrðu veitt. Íslenska ríkið og væntanlegir leyfishafar eiga ríkra hagsmuna að gæta af því að stjórnsýsla þessara mála sé skýr og skilvirk og falli vel að íslensku stjórnsýslukerfi. Það að um er að ræða nýja starfsemi skapar tækifæri til að spyrja og svara þeirri spurningu hvernig fyrirmyndar stjórnsýsla getur litið út og færa hana í slíkan búning áður en fyrstu leyfi verða veitt.

Hér á eftir verður fjallað um sérstöðu kolvetnisstarfsemi og hvort rök standa til þess að allir þættir hennar heyri undir iðnaðarráðherra, þ.m.t. þeir hlutar hennar sem snerta umhverfis-, vinnuverndar- og öryggismál. Um er að ræða starfsemi sem hætta getur stafað af bæði í umhverfis- og öryggislegu tilliti. Krefst hún því strangra reglna að þessu leyti og skjótra viðbragða við brotum á þeim. Er því mikilvægt að stjórnunarleg ábyrgð sé skýr. Eru því rök fyrir því að stjórnsýsla kolvetnismála verði, eftir því sem við verður komið, á einni hendi.

¹⁸ Um fyrirkomulagið í Færeyjum, Noregi og Danmörku í stuttu máli sjá MPA ritgerð, bls. 16-18.

Hins vegar er einnig vakin athygli á mikilvægi þess að viðeigandi sérfræðipækning nýtist við mótnun reglna sem ætlað er tryggja öruggt og heilsusamlegt umhverfi. Einnig er lögð áhersla á faglegt eftirlit með því að eftir þeim sé farið. Áherslan á heildarsýn má með öðrum orðum ekki hafa neikvæð áhrif á faglegan grundvöll slíkra reglna og framkvæmd þeirra. Stjórnsýsla kolvetnismála þarf því að haga þannig að sérfræðipækning annarra stjórnvalda verði eins og kostur er hluti af þeirri heildarsýn sem ráðstöfun reglusetningarvaldsins til iðnaðarráðuneytisins byggist á. Við mótnun fyrirmyndar stjórnsýslu á þessu sviði verður því einnig að tryggja að sérfræðipækning og reynsla á sviði umhverfis- og öryggismála skili sér inn í framkvæmd kolvetnistarfsemi.

Með vísan til framangreinds verður hér byggt tvíþættum sjónumiðum við mótnun fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála. Í fyrsta lagi verði **iðnaðarráðherra að eiga aðild að framkvæmd allra þátta kolvetnisstarfsemi**. Í öðru lagi verði að **tryggja aðkomu þeirra ráðuneyta sem búa yfir fagþekkingu og reynslu af umhverfis-, vinnuverndar- og öryggismálum að reglusetningu og framkvæmd kolvetnismála**. Lykilorðin eru því annars vegar samþætting¹⁹ og hins vegar samráð og samvinna. Þessi sjónarmið verða útfærð nánar í kafla 6.1 þar sem settar verða fram nánari forsendur fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála. Þær forsendur liggja síðan til grundvallar við framsetningu valkosta A, B og C síðar í 6. kafla.

4. Kolvetnislög og löggjöf á sviði umhverfisverndar vinnuumhverfis- og öryggismála

4.1 Inngangur

Í þeim löndum sem staðið hafa að undirbúningi eða lagt stund á kolvetnisstarfsemi hefur verið lögð ríka áhersla á að takmarka neikvæð áhrif slíkrar starfsemi á umhverfið, að aðbúnaður þeirra sem við hana starfa sé góður og fyllsta öryggis sé gætt á slíkum starfsstöðvum, bæði m.t.t. umhverfis og starfsstöðvarinnar sem slíkrar. Umhverfisvernd, vinnuumhverfis- og öryggismál hafa verið í brennidepli og mikil vinna hefur verið lögð í mótnun reglna á þessu sviði sem kallað hefur verið HSE (e: *health, safety and environment*) eða HMS (n: *helse, miljø og sikkerhed*). Hugtakið heilsa í þessum skilningi tekur til hollustuhátta í víðum skilningi. Umhverfishugtakið vísar til mengunarvarna en vinnuumhverfi er samheiti yfir aðbúnað og hollustuhætti á vinnustöðum. Hugtakið öryggi hefur verið notað í víðum skilningi og tekur til öryggis starfsmanna, umhverfis, og ýmis konar útbúnaðar.²⁰ Til samræmis og hagræðingar verður þetta svið hér eftir kallað UVÖ (*umhverfi, vinnuumhverfi og öryggi*) í umfjöllun hér á eftir.

Inntak UVÖ nær yfir margvíslegar ráðstafanir. Það gerir m.a. kröfu til tæknilegra og skipulagslegra ráðstafana, fyrirbyggjandi aðgerða, viðbúnaðar,

¹⁹ Hugtakið samþætting er hér notað fyrir það sjónarmið að valdheimildir á grundvelli kolvetnislaga skuli eftir því sem við verður komið vera á einni hendi, sjá nánar kafla 5.1.3.

²⁰ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001-2002, bls. 2.

viðgerða og áætlana um hættuviðbrögð.²¹ Reglusetning á þessu sviði, svokallaðar UVÖ reglur, er því mjög umfangsmikil og flókin. Áður en UVÖ reglur eru settar á Íslandi og áður en fjallað verður um hvort og þá hvaða breytingar þarf að gera á gildandi lögum til samræmis fyrirkomulag fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála, sbr. kafli 3, er nauðsynlegt að átta sig á því hver verkefni stjórnvalda samkvæmt V. kafla kolvetnislaga eru og hvaða stjórnvöld hafa þau með höndum samkvæmt gildandi lögum.

4.2 Verkefni stjórnvalda samkvæmt V. kafla laga nr. 13/2001

Iðnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum nr. 13/2001. Meðal hlutverka iðnaðarráðuneytisins og undirstofnunar þess, Orkustofnunar, er veiting leyfa samkvæmt lögunum og eftirlit með framkvæmd þeirra, upplýsingasöfnun, og móttaka skyldubundinna tilkynninga. Samkvæmt 31. gr. laganna hefur iðnaðarráðherra almenna heimild til setningar reglugerðar um framkvæmd laganna auk sérstakra heimilda til að setja nánari reglur um hafstöðvar, sbr. 4. mgr. 22. gr. um hafstöðvar og 23. gr. um sérstök öryggisbelti umhverfis hafstöðvar.

Framangreind ákvæði 22. og 23. gr. laganna eru í V. kafla kolvetnislaganna. Umhverfissjónarmið koma fram í 21. gr. þar sem mælt er fyrir um það m.a., að við veitingu leyfis samkvæmt lögunum skuli þess gætt að nýting auðlindanna sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða. Önnur ákvæði kaflans taka til vinnuumhverfis og öryggisráðstafana. Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. skal við kolvetnisstarfsemi gæta fyllsta öryggis og þess að starfsemin uppfylli þær kröfur sem almennt séu gerðar til kolvetnisstarfsemi á hverjum tíma, m.a. hvað varðar tæknibúnað og vinnuferli. Í 2. mgr. 22. gr. er mælt fyrir um það að leyfishafi og aðrir sem stunda kolvetnisstarfsemi skuli stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöð og að virkt eftirlit sé með því að vinnuumhverfi fullnægi gildandi lögum. Þá skal leyfishafi samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins sjá til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fyrirbyggja tjón eða draga úr afleiðingum tjóns sem orðið hefur, þar á meðal ráðstafanir sem miða að því að færa umhverfið í sitt fyrra horf. Þannig eru kröfur í þessum efnum ekki aðeins forsenda leyfisveitinga heldur taka einnig til þess hvernig standa skuli að málum eftir að starfsemin hefst.

Eins og fram kemur í kafla 2.2 mæla kolvetnislögin ekki nánar fyrir um það hvernig ráðherra og umsækjendur uppfylla skyldur sínar á þessu sviði eða hvernig stjórnslu þeirra sé háttað. Í 7. gr. laga nr. 13/2001 er að vísu mælt fyrir um að iðnaðarráðherra skuli leita umsagnar sjávarútvegsráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins áður en hann veitir rannsóknar- og vinnsluleyfi eða leyfi fyrir einstökum framkvæmdum samkvæmt lögunum.²² Að öðru leyti er ekki minnst á önnur stjórnvöld eða hvort og þá hvernig þau skuli koma að ákvörðunum samkvæmt lögunum. Lögskýringargögn bera það hins vegar með

²¹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001-2002, bls. 2.

²² Hér er vísað til ákvarðana samkvæmt 14.- 18. gr. laganna sem snúa að borunum, hafstöðvum, lokun hafstöðva og leiðslubúnaði til vinnslu og flutnings kolvetnis.

sér að öðrum lögum sem kynnu að varða starfsemina er ætlað að gilda um hana. Framkvæmdir samkvæmt lögunum eru þannig matsskyldar samkvæmt gildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum.²³ Jafnframt var til þess ætlast að vinnuumhverfi og öryggisráðstafanir skyldu fullnægja kröfum gildandi laga á þeim sviðum.²⁴ Virðist þannig gengið út frá því að efnisákvæði viðkomandi laga og reglur sem settar eru á grundvelli þeirra gildi um þessa þætti kolvetnisstarfsemi. Hið sama hlýtur að gilda um eftirlit með því að starfsemin uppfylli kröfur gildandi laga á þessu sviði svo og um önnur hlutverk stjórnvalda við framkvæmd þeirra. Af þessu verður ráðið að kolvetnisstarfsemi lúti ákvæðum þessara laga og yfirstjórn hlutaðeigandi ráðuneyta að því er þessa þætti hennar snertir. Verður hér kannað hvort þessi ályktun á við rök að styðjast og ef svo er hvort sú staða uppfylli kröfur fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála.

4.3 Verkefni stjórnvalda samkvæmt öðrum lögum

Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 13/2001²⁵ og nefndaráli viðskiptanefndar²⁶ er í þessu sambandi sérstaklega vísað til laga sem varða vinnuvernd, aðbúnað og hollustuhætti, mengun sjávar, náttúruvernd og mat á umhverfisáhrifum. Þessir málaflokkar heyra undir ýmis ráðuneyti, sbr. reglugerð nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands og viðeigandi sérlög. Umhverfisráðuneytið fer með stóran hluta þeirra mála sem hér um ræðir, þ.e.a.s. mat á umhverfisáhrifum, náttúruvernd, mengunarvarnir, hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 3/2004. Umhverfisráðuneytið fer þannig með yfirstjórn mála samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd. Yfirstjórn mála samkvæmt lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, og laga nr. 7/1988, um hollustuhætti og mengunarvarnir, er einnig í höndum umhverfisráðuneytisins. Félagsmálaráðherra fer hins vegar með mál um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar, og lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Eftirlit með hafsvæðum umhverfis Íslands er í höndum Landhelgisgæslu Íslands, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 3/2004 og 4. gr. laga nr. 33/2004, en samgönguráðuneyti fer með mál er varða siglingar, sbr. 11. gr. reglugerðarinnar, þ.á m. eftirlit með búnaði skipa vegna mengunarvarna, sbr. áður nefnd 4. gr. laga nr. 33/2004 og lög nr. 47/2003, um eftirlit með skipum. Þá sér sjávarútvegsráðuneytið um stjórnun svæða þar sem auðlindir hafsins eru nýtanlegar, sbr. 12. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar.

²³ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 1011 og 3118.

²⁴ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 1011.

²⁵ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 1011.

²⁶ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3117.

Verkefni stjórnvalda samkvæmt framangreindum lögum eru af margvíslegum toga.²⁷ Ráðherrum á viðkomandi sviði er gert að setja almennar og sérstakar reglur um tiltekin atriði, kveðið er á um eftirlit með að eftir þeim sé farið og úrræði ef út af þeim er brugðið. Í nokkrum tilvikum er gerð krafa um sérstök starfsleyfi eða starfsemi háð annars konar leyfum stjórnvalda. Hér á eftir verður fjallað nánar um reglusetningu og eftirlit²⁸ samkvæmt lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, og lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og skörun þeirra við verkefni iðnaðarráðherra samkvæmt lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

5. Skörun verkefna: reglusetning og eftirlit

5.1 Setning reglna

5.1.1 Reglur á grundvelli löggjafar á sviði UVÖ

Umhverfissráðherra setur reglur um verndun hafs og stranda samkvæmt lögum nr. 33/2004. Er þar meðal annars um að ræða reglur um losun olíu frá pöllum og öðrum mannvirkjum, bestu fánlega tækni við mengunarvarnir, búnað skipa, palla og annarra mannvirkja á hafi úti, vöktun og mælingar til að fylgjast með breytingum á mengun hafsins, starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem undir lögin falla, varnir og viðbrögð við bráðamengun, rekstur mengunarvarnabúnaðar og upplýsingaskyldu.

Í lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum eru fjölmargar heimildir til handa félagsmálaráðherra til að setja reglur um framkvæmd tiltekinna atriða samkvæmt lögnum. Sem dæmi má nefna reglur um skipulag og framkvæmd ráðstafana er miða að auknu öryggi og bættum aðbúnaði og hollustuháttum innan fyrirtækja, um hvaða kröfur skuli uppfylltar varðandi skipulag, tilhögun og framkvæmd vinnu, um gerð og notkun véla, tækja og annars búnaðar sem notaður er við vinnu, skráningu og skoðun slíkra tækja og um framkvæmd eftirlits.

Umhverfissráðherra og félagsmálaráðherra hafa þannig bæði almennar og sérstakar heimildir til að setja reglur um framkvæmd mála sem tilheyra starfssviðum þeirra samkvæmt ákvæðum framangreindra laga. Dæmin hér að framan geta öll átt við um kolvetnisstarfsemi. Af starfseminni getur t.d. stafað mengunarhætta. Leyfishafar verða því að hafa yfir mengunarvarnarbúnaði að ráða og geta brugðist við bráðamengun. Hafstöðvar eru einnig starfsstöðvar í skilningi laga nr. 46/1980 og ber leyfishöfum því að skapa þeim viðunandi aðbúnað og tryggja vinnuöryggi þeirra í samræmi við gildandi reglur.

²⁷ Í MPA ritgerðinni sem grein þessi er byggð á er stutt kynning á löggjöf á sviði UVÖ mála. Er þar fjallað um markmið og gildissvið en áhersla er á verkefni samkvæmt lögnum, sjá bls. 25-37.

²⁸ Hér verður ekki sérstaklega fjallað um starfsleyfi stjórnvalda en svipuð sjónarmið eiga við um ráðstöfun veitingarvalds slíkra leyfa og um eftirlit. Vísað er til umfjöllunar um þetta atriði í MPA ritgerð, bls. 54-56, 85 og 101-102.

5.1.2 Sérreglur kolvetnislaga um hafstöðvar

Af staðsetningu reglugerðarheimildar 4. mgr. 22. gr. kolvetnislaga í V. kafla laganna verður ráðið að slíkar reglur verði einkum á sviði UVÖ. Verður að telja þetta sérstakt einkum þegar höfð er í huga tilvísun kolvetnislaga til gildandi laga á viðkomandi sviði UVÖ mála sem fela viðkomandi ráðherrum að setja reglur um framkvæmd þeirra. Fjallað er um þessa ráðstöfun reglugerðarheimildarinnar í athugasemdum við ákvæði 3. mgr. 22. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 13/2001. Af þeirri umfjöllun er ljóst að henni var ætlað að tryggja öruggt og heilsusamlegt umhverfi við kolvetnisstarfsemi. Tekið er fram að ástæða þygi til að ráðherra hafi heimild til að setja sérreglur um vinnuástöðu á hafstöðvum þar sem gerðar væru strangari kröfur en almennt gildi um vinnuástöðu samkvæmt gildandi lögum á hverjum tíma.²⁹ Heimildin virðist þannig byggja á því að kolvetnisstarfsemi krefjist strangari reglna en almennt gildir um aðra starfsemi sem lýtur reglum á sviði vinnuumhverfis- og öryggismála.

Sú starfsemi sem fram fer á hafstöðvum er að mörgu leyti sérstök. Boranir fara fram undir miklum þrýstingi og vinnsla kolvetnis á hafstöðvum er þess eðlis að hún getur skapað hættu á eldsvoða og sprengingum við erfiðar aðstæður úti á rúmsjó.³⁰ Vegna eðli kolvetnisstarfsemi getur stafað af henni umtalsverð hættu umfram aðra atvinnustarfsemi, bæði fyrir náttúruna og það fólk sem við hana starfar. Er því mikilvægt að gerðar séu ráðstafanir til þess að hún fari fram við öruggar aðstæður. Þótt kolvetnisstarfsemi fari fram á ábyrgð leyfishafa³¹ verða íslensk stjórnvöld að gera ráðstafanir sem skapa aðstæður sem eru öruggar m.t.t. fólks, umhverfis og eigna. Verður það meðal annars gert með því að skylda leyfishafa til að haga starfsemi sinni í samræmi við strangar reglur á þessum sviðum. Umrædd heimild til að setja sérstakar reglur um hafstöðvar þjónar þeim tilgangi að skapa slíkar aðstæður. Hún virðist einnig á því byggð að þörfin fyrir strangari reglur sé bundin við hafstöðvar. Utan þeirra gildi reglur á grundvelli annarra laga á þessu sviði. Af því verður dregin sú ályktun að ákvæði laga um varnir gegn mengun hafs og stranda og laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum gildi um UVÖ þætti kolvetnisstarfsemi utan hafstöðva.

²⁹ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 1011.

³⁰ Sjá nánar *Preparation for oil exploration*, 1997, bls. 30. Ítarleg útlistun á eðli kolvetnisstarfsemi á hafstöðvum rúmast ekki innan rannsóknarefnis þessarar ritgerðar. Ályktun um sérstakt eðli kolvetnisstarfsemi er m.a. dregin af umfjöllun um starfsemina í framangreindri skýrslu og upplýsingum á heimasíðum kolvetnisyfirvalda í nágrannalöndunum þar sem finna má m.a. lýsingar á starfseminni, hættuástandi sem upp hefur komið og slysum. Um umfang slíkrar starfsemi má einnig vísa til skýrslu ráðgjafarfyrtækisins SAGEX sem unnin var fyrir iðnaðarráðuneytið um olíuleitarverkefnið: *Preparations for awarding licences for exploration and production of hydrocarbons. Project G-1. Basic premises, possible development paths and production of hydrocarbons.*

³¹ Umsóknir um rannsóknar- og vinnsluleyfi eru m.a. metnar m.t.t. til hvernig umsækjendur eru í stakk búnir til þess að uppfylla skyldur sínar á þessu sviði, t.d. að koma upp fyrirbyggjandi búnaði og bregðast við hættuástandi.

Með vísan til framangreinds virðist kolvetnisstarfsemi hafa nokkra sérstöðu sem krefst sérstakra ráðstafana og að sérreglur um hafstöðvar svара a.m.k. að einhverju leyti þeirri þörf. Það vekur þó athygli að hér er ekki farin sú leið að bæta sérreglum um hafstöðvar í löggjöf á viðkomandi sviði. Hefði það verið í samræmi við þá afstöðu löggjafans að gildandi lög á hverjum tíma skuli gilda um kolvetnisstarfsemi. Fyrirmæli í þeim lögum um sérreglur um hafstöðvar eða um heimildir umhverfisráðherra og félagsmálaráðherra til að setja slíkar reglur hefðu undirstrikað að stjórnýsla þeirra UVÖ þátta sem snúa að starfssviði umhverfisráðherra á grundvelli laga um varnir gegn mengun hafs og stranda og félagsmálaráðherra á grundvelli laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum væri í þeirra höndum. Með því að mæla fyrir um að iðnaðarráðherra setji slíkar reglur virðist löggjafinn hins vegar ekki aðeins hafa litið svo á að kolvetnisstarfsemi krefjist strangari reglna en almennt gilda um atvinnustarfsemi heldur einnig að sú þörf krefjist aðkomu iðnaðarráðherra að setningu þeirra. Sjónarmið að baki sérstökum reglum um hafstöðvar og ráðstöfun heimildar til iðnaðarráðherra til setningar slíkra reglna virðast því tvíþætt. Annars vegar efnisleg, að reglurnar þurfi að vera strangari en almennt er krafist, og hins vegar stjórnunarlegar, að iðnaðarráðherra setji reglur um alla þætti kolvetnisstarfsemi, jafnt UVÖ þætti hennar sem aðra.

5.1.3 Samþætting

Með því að fela iðnaðarráðherra að setja reglur um hafstöðvar og sérstök öryggisbelti er tryggt að allar reglur um starfsemina stafa frá ráðherra kolvetnismála. Sú ráðstöfun fellur að því leyti vel að sjónarmiðum um málefnaleg valdmörk að undirbúningur og setning slíkra reglna fer fram í fagráðuneyti kolvetnismála. Hins vegar má segja að sú ákvörðun að iðnaðarráðherra setji reglur um hafstöðvar gangi lengra en þessi sjónarmið krefjast. Ráðuneytið fer þá í raun ekki aðeins með framkvæmd kolvetnislaga að því leyti sem hún snertir atriði sem heyra undir það sem yfirvald auðlindamála, heldur einnig málefni sem falin hafa verið öðrum ráðuneytum á grundvelli sjónarmiða um málefnaleg valdmörk stjórnvalda. Meginreglan um að hver ráðherra fari með yfirstjórn þeirra málefna sem honum hafa verið falin samkvæmt lögum og stjórnarráðsreglugerðinni er brotin að þessu leyti og kann um leið að skapa hættu á að heildaryfirsýn þess málaflokks sem um ræðir tapist. Með því að fela iðnaðarráðherra að setja reglur um mengunarvarnir á hafstöðvum hefur umhverfisráðherra, sem annars fer með yfirstjórn mengunarvarna á hafinu, ekki sömu yfirsýn yfir þann málaflokk. Í þessu sambandi er rétt að minna á þá áherslu sem lögð var á samræmda umhverfisstjórn við stofnun umhverfisráðuneytis á árinu 1990. Stofnun sérstaks ráðuneytis var á því byggð að sérstakt ráðuneyti sem markaði stefnu á þessu sviði og hefði nauðsynlega yfirsýn væri líklegra til árangurs en mörg ráðuneyti hvert á sínu sviði, ekki síst með tilliti til samofinna tengsla umhverfisverndar og auðlindanotkunar.³² Heimild til handa iðnaðarráðherra til að setja reglur um

³² Alþt. 1989-1990, A-deild, bls. 867.

hafstöðvar og öryggisbelti á starfssviði ráðuneytisins virðist þannig ganga þvert gegn þeim sjónarmiðum sem lágu til grundvallar við stofnun umhverfisráðuneytis. Á hinn bóginn má færa rök fyrir því á grundvelli sömu sjónarmiða að yfirstjórn allra þátta kolvetnismála skuli vera á sömu hendi. Hér sé um sérstakan málaflokk að ræða sem hafi að mörgu leyti sérstöðu sem taka þurfi tillit til við stjórnun hans. Mikilvægt sé að stjórnvöld sem setji reglur um slíka starfsemi hafi til að bera þekkingu á starfsemi handhafa rannsóknar- og vinnsluleyfa og sérstöðu hennar og góða yfirsýn yfir alla þætti kolvetnisstarfsemi.

Eins og áður hefur komið fram verður sú skýring dregin af lögskýringargögnum að strangari reglur verði settar um hafstöðvar en almennt gildi um kolvetnisstarfsemi. Í lögskýringargögnum er hins vegar ekki að finna sambærilegar leiðbeiningar að því er snertir þá ákvörðun að slíkar reglur verði settar af iðnaðarráðherra en ekki þeim ráðherrum sem annars setja reglur á sviði UVÖ mála. Það að gerðar eru strangari kröfur til þessarar tegundar atvinnustarfsemi, sbr. kafli 5.1.2, leiðir ekki sjálfkrafa til þess að valdheimildir á þessu sviði færist á milli ráðuneyta, eða til iðnaðarráðherra. Þótt almennt sé æskilegra að framkvæmd tiltekinna laga sé sem mest á einni hendi, kæmi því til greina að láta tilvísunina til annarra laga ráða, þ.e.a.s. að viðkomandi stjórnvöld sjái um framkvæmd UVÖ þáttanna, innan hafstöðva sem utan, og setji um þá reglur. Það verður hins vegar ekki fram hjá því litið að kröfur samkvæmt UVÖ reglum snúa einkum að borunum og vinnslu kolvetnis sem eru grundvallarþættir slíkrar starfsemi og því eðlilegt að þeir lúti yfirstjórn iðnaðarráðuneytisins.³³

Þau rök sem færð hafa verið fyrir samræmdri stjórn kolvetnismála verða hér á eftir nefnd sjónarmið samþættingar. Í því felst áhersla á að valdheimildir á grundvelli kolvetnislaga séu sem mest á einni hendi. Telja verður að fyrirkomulag sem byggir á sjónarmiði samþættingar sé líklegra til skilvirkrar stjórnunar. Verður því lagt til grundvallar að sjónarmið samþættingar hafi ráðið því að iðnaðarráðherra var falið að setja reglur um hafstöðvar í 22. gr. laga nr. 13/2001.

5.1.4 Valdbærni og grundvöllur reglna iðnaðarráðherra

Reglugerðir sem ráðherra setur verða að eiga stöð í settum lögum. Það er því skilyrði að Alþingi hafi veitt viðkomandi ráðherra heimild til þess að setja nánari reglur um efni viðkomandi laga. Framsalsheimildin er því bundin við þann

³³ Hér má benda á að undirbúningsnefnd kolvetnismála í Færeyjum mælti með því að yfirvöld kolvetnismála færu alfarið með framkvæmd færeysku kolvetnislaganna, sjá skýrslu nefndarinnar *Preparation for Oil Exploration*, 1997, bls. 52 og 146. Nefndin tekur jafnframt fram að æskilegt kunni að vera að heimila yfirvöldum kolvetnismála að framselja tiltekna þætti V. kafla laganna öðrum stjórnvöldum og mælir með að fram fari frekari könnun á þeim möguleika. Í kafla 6.4.3 er gerð grein fyrir möguleika sem byggir á svipuðum sjónarmiðum.

ráðherra sem fer með viðkomandi málaflökk. Reglurnar verða einnig að eiga efnislega stöð í þeim lögum sem veita slíka heimild. Eins og fram kemur í kafla 2 er það stjórnvald bært til að fjalla um mál sem hefur með lögum verið falin verkefni á viðkomandi sviði. Á sama hátt er sá ráðherra sem falið hefur verið að setja reglur um tiltekin atriði rétti aðilinn til að setja slíkar reglur. Aðrir ráðherrar eru ekki til þess bærir. Þau álitafni sem hér eru til skoðunar skapast af því að umhverfisráðherra og félagsmálaráðherra eru bærir til þess að setja reglur á grundvelli laga um varnir gegn mengun hafs og stranda og laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Iðnaðarráðherra hefur á hinn bóginn verið falið að setja reglur um hafstöðvar og í slíkum reglum verður m.a. mælt fyrir um atriði sem falla undir framangreind lög. Vegna ákvæðis 4. mgr. 22. gr. verður að telja iðnaðarráðherra bærán til að setja slíkar reglur. Sú staða sem að framan er lýst vekur hins vegar spurningar um lagalegan grundvöll slíkra reglna að öðru leyti og gildi þeirra gagnvart reglum á sviði UVÖ sem settar eru á grundvelli annarra laga.

Krafan um efnislega stöð reglugerða byggir á almennu lagaviðhorfi um að heimildir löggjafans til að framselja vald sitt til annarra handhafa ríkisvalds séu takmarkaðar.³⁴ Einkum er álitamál hversu langt má ganga í þeim efnum við setningu svokallaðra lagasetningarreglugerða, þ.e.a.s. reglna sem geyma efnisreglur til viðbótar þeim sem eru í lögum.³⁵

Ákvæði 4. mgr. 22. gr. laga nr. 13/2001 sem heimilar iðnaðarráðherra að setja nánari reglur um hafstöðvar er í V. kafla laganna. Í öðrum ákvæðum þess kafla eru, eins og áður hefur komið fram, settar fram kröfur um að tillit sé tekið til UVÖ mála við framkvæmd kolvetnisstarfsemi. Í heimild iðnaðarráðherra til setningar nánari reglna um hafstöðvar virðist því fljótt á litið felast heimild til nánari útfærslu á framkvæmd þessa kafla laganna. Ákvæði 21. og 22. gr. eru hins vegar mjög almenns eðlis³⁶ og er um inntak þeirra vísað til annarra laga. Verður því ekki séð að ákvæðin sem slík hafi að geyma efnisreglur sem útfærðar verði með lagaframkvæmdarreglugerð.³⁷ Reglur sem settar verða um hafstöðvar á grundvelli þessara ákvæða hljóta því að geyma efnisreglur þeim til viðbótar. Slíkar reglur teldust m.ö.o. fremur til lagasetningarreglugerða, sbr. skilgreiningu hér að framan. Slíkar reglugerðir verða samt að eiga sér stöð í lögum nema þær séu þess efnis að ekki verði gerð krafa um að þær falli innan ákvedins lagaramma.³⁸ Hér þarf því að leysa úr því hvort efnisreglur um hafstöðvar á grundvelli 4. mgr. 22. gr. kolvetnislaga eigi nægilega stöð í umræddum ákvæðum V. kafla laganna eða séu þess efnis að ekki þurfi að setja lög um þær.

Síðari hluta spurningarinnar má svara með vísan til heimildarreglu lögmætisreglunnar. Samkvæmt henni geta stjórnvöld almennt ekki íþyngt

³⁴ Sjá t.d. Ármann Snævar 1988, bls. 181 og Sigurður Línal 2002, bls. 121.

³⁵ Sigurður Línal 2002, bls. 121. Í lagaframkvæmdarreglugerðum er hins vegar lögð áhersla á það hvernig standa skuli að framkvæmd tiltekins ákvæðis innan marka viðkomandi laga, sjá nánar sömu heimild, bls. 120-121.

³⁶ Sjá kafla 4.2 um efni 21. og 22. gr. laga nr. 13/2001.

³⁷ Um hugtakið framkvæmdarreglugerð sjá neðanmálgrein nr. 35.

³⁸ Sigurður Línal 2002, bls. 121.

borgurunum með ákvörðunum sínum eða stjórnvaldsfyrirmælum nema hafa til þess viðhítandi heimild í lögum.³⁹ Verða því gerðar strangar kröfur til þess að íþyngjandi reglur og reglur sem geta legið til grundvallar þvingunarráðstöfunum eða viðurlögum eigi skýra stoð í lögum. Áður hefur verið fjallað um það að UVÖ reglur um hafstöðvar verði strangari en almennt gildi um atvinnustarfsemi. Einnig er vísað til þess sem segir í kafla 5.1.2 um efni slíkra reglna. Slíkar reglur leggja eðli málsins samkvæmt ýmsar kvaðir á handhafa rannsóknar- og vinnsluleyfa og veita stjórnvöldum heimildir til þvingunaraðgerða ef þeir hlýða þeim ekki. Verður því að telja efni reglna um hafstöðvar á grundvelli 22. gr. kolvetnislaga þess eðlis að þær geti ekki fallið undir undanþágu frá kröfunni um efnislega stoð í lögum.

Það ræðst því af svörum við fyrri hluta spurningarinnar hvort reglur sem iðnaðarráðherra setti samkvæmt 4. mgr. 22. gr. kolvetnislaga teljast hafa viðhlítandi lagagrundvöll. Áður hefur verið vikið að efni 21. og 22. gr. laganna, almennu eðli þeirra og þeirri ályktun að reglur á grundvelli þeirra hljóti að meira og minna leyti að fela í sér efnisatriði. Einnig hefur verið fjallað um efni UVÖ reglna sem leggja á ýmsan hátt kvaðir á leyfishafa. Byrðar eða kvaðir verða ekki lagðar á menn með stjórnslufyrirmælum. Standa því rök til þess að gera ríkar kröfur til þess að slíkar reglur eigi skýra stoð í lögum.⁴⁰ Umrædd ákvæði V. kafla mæla eingöngu fyrir um að tillit sé tekið til tiltekinna sjónarmiða við framkvæmd kolvetnislaga. Þar kemur ekki fram í hverju skyldur stjórnvalda og leyfishafa felast og um hvaða atriði beri að setja nánari reglur, sbr. hins vegar ákvæði laga um varnir gegn mengun hafs og stranda og laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Af framansögðu verður hér dregin sú ályktun að efni 21. og 22. gr. séu of almenns eðlis til þess að geta talist fullnægjandi lagastoð fyrir reglur um hvernig standa skuli að framkvæmd þeirra. Ályktunin hér að framan byggir einnig á viðurkenndri meginreglu íslensks réttar, að kvaðir verði ekki lagðar á borgarana nema samkvæmt heimild í lögum. Eins og þeim reglum sem hér um ræðir hefur verið lýst geta þær verið verulega íþyngjandi gagnvart þeim sem þær taka til. Heimild iðnaðarráðherra til að setja UVÖ reglur felur þannig í sér víðtækt framsal lagasetningarvalds sem telja verður að falli utan marka heimildar löggjafans þar að lútandi.⁴¹

³⁹ Um lögmætisregluna, sjá t.d. *Starfsskilyrði stjórnvalda* 1999, bls. 17–20 og Páll Hreinsson 2001, bls. 402.

⁴⁰ Hér verður ekki nánar fjallað um mörk þess hversu langt verður gengið í þessum efnum en vísað er um þetta álitaefni til Sigurður Línal 2002, bls. 123-128.

⁴¹ Um áhrif þess að farið er út fyrir mörk heimilda lagasetningarreglugerða má benda á dóm Hæstaréttar í svokölluðu Samherjamáli, þar sem fjallað var um heimild utanríkisráðherra til þess veita útflutningsleyfi og setja skilyrði fyrir slíkum leyfum samkvæmt lögum nr. 4/1988, um útflutningsleyfi o.fl. Var því haldið fram að heimildir utanríkisráðherra þar að lútandi fælu í sér framsal á valdi til utanríkisráðuneytisins sem berlega bryti í bága við atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar er tekið fram að takmarkanir og umfang réttindaskerðingar verði að koma fram í lögum og að í lögum nr. 4/1988 væru engar slíkar efnisreglur að finna. Utanríkisráðuneytinu væri falið „fullt ákvörðunarvald um það hvenær til leyfisveitingar skuli koma og hvaða skilyrðum leyfi geti verið bundin.“ Síðan segir í dóminum: „Svo víðtækt framsal löggjafans á valdi sínu til

Þótt lítið verði svo á að kolvetnislögin séu ekki nægileg lagastoð UVÖ reglna um hafstöðvar er rétt að minna á að ekki er um lagalegt tómarúm að ræða á þessu sviði. Áður en spurningunni um lagastoð UVÖ reglna verður fyllilega svarað verður því að taka afstöðu til þess hvaða þýðingu það hefur að kolvetnislögin vísa til annarra laga á sviði UVÖ, þ.e.a.s. hvort reglur iðnaðarráðherra um hafstöðvar verða settar á grundvelli þeirra. Með vísan til umfjöllunar um málefnaleg valdmörk stjórnvalda verður að svara þeirri spurningu neitandi. Reglur iðnaðarráðherra samkvæmt 4. mgr. 22. gr. kolvetnislaga verða því aðeins settar á grundvelli þeirra.

Reglugerðarheimild iðnaðarráðherra á grundvelli kolvetnislaga gefur einnig tilefni til umfjöllunar um gildi sérstakra UVÖ reglna um hafstöðvar gagnvart ákvæðum annarra laga og reglum sem af þeim leiða. Löggjafinn gerði, eins og áður hefur komið fram, ráð fyrir því að UVÖ reglur um hafstöðvar gerðu strangari kröfur en lög á þessu sviði. Af því mætti draga þá ályktun að reglur iðnaðarráðherra um hafstöðvar gengju frammar viðkomandi lögum að þessu leyti. Slík niðurstaða samræmist hins vegar ekki sjónarmiðum um réttthæð réttarheimilda. Lagaákvæði víkja ekki fyrir ákvæðum reglugerðar nema sérstaklega sé tekið fram í viðkomandi lögum að reglugerð á grundvelli þeirra gangi frammar tilteknum lögum.⁴² Í kolvetnislögunum segir ekkert um að ákvæði gildandi laga og reglur samkvæmt þeim skuli víkja fyrir ákvæðum laga á sviði UVÖ. Þvert á móti er gert ráð fyrir að efnisákvæði þeirra gildi um kolvetnisstarfsemi. Kolvetnislögin eru að vísu sérlög um tiltekið svið auðlindamála. Þar sem þau eru ekki sjálfstæð í þeim skilningi að þau hafa ekki að geyma efnisreglur á þessu sviði verður ekki séð að reglur sem settar eru á grundvelli þeirra geti, án beinna lagafyrirmæla þar að lútandi, breytt reglum sem leiða af þeim lögum sem hér um ræðir. Verði settar reglur á grundvelli 4. mgr. 22. gr. kolvetnislaganna hljóti þær því að þoka fyrir t.d. ákvæðum laga um varnir gegn mengun hafs og stranda og laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglum sem af þeim leiðir.

Samkvæmt framansögðu eru uppi ýmis álitamál að því er snertir lagagrundvöll reglna sem iðnaðarráðherra er ætlað að setja á grundvelli 4. mgr. 22. gr. laga nr. 13/2001. Er mikilvægt efnislegur grundvöllur slíkra reglna verði tryggður við mótun fyrirmyndar stjórnslu kolvetnismála.

5.1.5 Faglegar forsendur reglusetningar

Ráðstöfun verkefna á grundvelli málefna sviða, sbr. stjórnarráðsreglugerð, byggir á sérþekkingu sem er til staðar hjá viðkomandi stjórnvöldum. Er þannig lögð áhersla á að verkefni séu unnin af aðilum sem búa yfir faglegri þekkingu og reynslu. Vert er að skoða umrædda heimild iðnaðarráðherra til að setja UVÖ reglur í þessu ljósi. Áður hefur verið gerð grein fyrir sjónarmiðum samþættingar og sérstöðu kolvetnismála sem gera það að verkum að nauðsynlegt þykir að

framkvæmdarvaldsins stríðir gegn ofangreindu réttindaákvæði stjórnarskrárinnar og er því ólöglegt.“ Sjá nánar H. 1996: 2956.

⁴² Gammeltoft- Hansen o. fl. 2003, bls. 312-313.

iðnaðarráðherra hafi heildarsýn yfir málaflökkinn. Búa þar m.a. að baki sjónarmið um sérþekkingu í iðnaðarráðuneytinu og Orkustofnun á auðlindum á hafsbotni. Hins vegar má gagnrýna þessa ráðstöfun á grundvelli sama sjónarmiðs. Sérþekking og reynsla á sviði mengunarvarna, á aðbúnaði og hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum, svo dæmi séu nefnd, er til staðar meðal starfsfólks umhverfisráðuneytis og félagsmálaráðuneytis og undirstofnana þeirra. Standa því rök til þess að það komi að mótun reglna sem tilheyra þessum málaflökkum enda hefur það nú þegar tekið þátt í gerð fjölda reglugerða á þessum sviðum. Vissulega getur iðnaðarráðherra litið til þeirra reglna sem fyrir eru og aðlagð að sérþörfum kolvetnisstarfsemi. Engu að síður verður að ætla að nýting á þeirri sérþekkingu sem til staðar er í öðrum ráðuneytum skili sér í betri UVÖ reglum. Er því mikilvægt að í fyrirmyndar stjórnýslu kolvetnismála verði tryggt að fagráðuneytin komi að mótun slíkra reglna.

5.2 Eftirlit og eftirfylgni

Orkustofnun annast eftirlit með leitar-, rannsóknar- og vinnslusvæðum kolvetnis þar sem leyfi hefur verið veitt, sbr. 24. gr. laga nr. 13/2001.⁴³ Samkvæmt orðalagi ákvæðisins tekur eftirlitsheimild Orkustofnunar til leitar-, rannsóknar- og vinnslusvæða kolvetnis þar sem leyfi hefur verið veitt. Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um skýrslugjöf stofnunarinnar um framkvæmd leitar, rannsókna og vinnslu. Eftirlitsheimildir Orkustofnunar samkvæmt ákvæðinu virðast því einkum beinast að eftirliti með því að kolvetnisstarfsemi fari fram í samræmi við ákvæði rannsóknar- og vinnsluleyfa og að leyfishafar uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt slíku leyfi. Eftirlitið snýr því að framkvæmd leyfisins, eða auðlindaþætti starfseminnar, fremur en UVÖ þáttum hennar. Verður að telja slíka skýringu í samræmi við tilvísun V. kafla laganna til gildandi laga um efnið á hverjum tíma. Ef þetta er rétt ályktun ráðast valdheimildir af fyrirmælum viðkomandi laga, mæli lög ekki á annan veg. Framkvæmd kolvetnismála, að því leyti sem hún fellur t.d. undir ákvæði laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, er þá í höndum þeirra stjórnvalda sem hlutverki hafa að gegna samkvæmt þeim lögum sé ekki kveðið á um annað. Að því leyti sem eftirlitið snýr auðlindaþættinum er það hins vegar í höndum Orkustofnunar.

Í þessari stöðu vaknar óhjákvæmilega sú spurning hvernig eftirliti verði háttað með því að reglum iðnaðarráðherra sé framfylgt. Enginn vafi er á bæni iðnaðarráðherra til að setja slíkar reglur á grundvelli kolvetnislaga, sbr. kafli 5.1.4. Eftirlitsheimildir Orkustofnunar taka hins vegar ekki til UVÖ þátta starfseminnar. Spurningin sem hér blasir við er hvort Umhverfisstofnun og Vinnueftirlit ríkisins geti, í skjóli eftirlitsheimilda sinna samkvæmt lögum nr. 33/2004 og lögum nr. 46/1980, haft eftirlit með því að farið sé að UVÖ reglum

⁴³ Inntak eftirlitsheimilda Orkustofnunar er að mörgu leyti óljóst, sjá nánar Margrét Vala Kristjánsdóttir 2006, bls. 54-56. Umfjöllun í þessari grein takmarkast við afmörkun á gildissviði ákvæðisins gagnvart eftirlitsheimildum annarra stjórnvalda laga á sviði UVÖ.

um hafstöðvar sem settar eru samkvæmt lögum nr. 13/2001. Til þess að þessari spurningu verði svarað játandi verður að líta svo á að umrædd tilvísun feli ekki bara í sér að gildandi lög á sviði UVÖ mála og reglur á grundvelli þeirra taki til kolvetnisstarfsemi, heldur einnig að eftirlitsaðilar samkvæmt lögnum geti beitt sérstökum reglum sem iðnaðarráðherra hefur sett á grundvelli kolvetnislaga. Með hliðsjón af meginreglunni um að valdheimildir stjórnvalds byggist á heimildum í lögum má draga í efa að eftirlitsheimildir framangreindra stofnana nái til reglna sem settar eru á grundvelli annarra laga en þeirra sem heimildir þeirra byggjast á.

Sem dæmi um úrlausn álitaefnis af þessum toga má nefna álit umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 3835/2003 þar sem fjallað var um hvort Lyfjastofnun, sem starfar samkvæmt lyfjalögum, hefði heimild til þess að ákveða að heimila ekki innflutning tiltekinnar vöru. Ákvörðun stofnunarinnar að heimila ekki innflutning vörunnar byggðist á því að varan félli undir áfengislöggjöf. Í álitinu benti umboðsmaður á að í lyfjalögum væri ekki heimild til að takmarka innflutning á almennum vörum. Því yrði að ætla „að þegar fyrir [læggi] að vara [teldist] ekki lyf [væri] það ekki í verkahring Lyfjastofnunar að segja til um hvort innflutningur“ hennar væri heimill. Með vísan til framangreindrar meginreglu um að valdheimildir stjórnvalda byggist á heimildum í lögum var það niðurstaða umboðsmanns að Lyfjastofnun hefði ekki haft heimild að lögum til að synja beiðni um innflutning þeirrar vöru sem um var að ræða á grundvelli áfengislaga enda færi stofnunin ekki með neinar valdheimildir á grundvelli þeirra laga.

Áður hefur komið fram að gert er ráð fyrir að reglur iðnaðarráðherra um hafstöðvar verði strangari en reglur gildandi laga á því sviði sem hér um ræðir. Einnig hefur dregin ályktun um áhrif tilvísunar til gildandi laga á stjórnsýslu þeirra mála sem hér um ræðir. Ef lítið er til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í málinu um Lyfjastofnun má hins vegar færa rök fyrir því að tilvísunin geti ekki verið grundvöllur fyrir eftirliti Umhverfisstofnunar og Vinnueftirlits ríkisins samkvæmt umræddum reglum iðnaðarráðherra. Þegar fyrir liggur að aðrar reglur og strangari gilda um tiltekna háttsemi en þær almennu reglur sem settar hafa verið á grundvelli laga nr. 33/2004 og 46/1980 sé það ekki í verkahring þessara stofnana að hafa eftirlit með því að eftir þeim verði farið. Af þessu verður ráðið að án sérstakrar lagaheimildar geti Umhverfisstofnun og Vinnueftirlit ríkisins ekki beitt sérstökum reglum sem settar eru á grundvelli kolvetnislaga við framkvæmd eftirlitsheimilda sinna samkvæmt lögnum.

Er þá vert skoða málið út frá heimildum iðnaðarráðuneytisins. Eftirlitsheimildir geta verið töluvert íþyngjandi fyrir leyfishafa og krefjast sem slíkar skýrrar lagaheimildar, sbr. umfjöllun um lögmætisregluna í kafla 5.1.4. Fyrir liggur að kolvetnislögin hafa ekki að geyma sérstakar eftirlitsheimildir með UVÖ reglum. Þótt kolvetnislögin vísi til ákvæða gildandi laga verður ekki séð að iðnaðarráðherra sé bær til þess að beita eftirlitsheimildum samkvæmt öðrum lögum. Þar að baki liggja sömu ástæður og þær sem varna því að önnur stjórnvöld teljist bær til að fylgja eftir sérstökum reglum iðnaðarráðherra um hafstöðvar. Staðan er þá sú að iðnaðarráðherra getur ekki haft eftirlit með að starfsemin uppfylli kröfur samkvæmt UVÖ reglum eða brugðist við brotum

gegn slíkum reglum. Þessi staða mála takmarkar verulega heimildir iðnaðarráðherra gagnvart leyfishafa rannsóknar- og vinnsluleyfis. Slík niðurstaða er ekki í samræmi við sjónarmið um samþættingu kolvetnismála sem liggur að baki heimild iðnaðarráðherra til að setja reglur um hafstöðvar. Vandamálið sem hér er við að eiga er af sama toga og lýst er hér að framan um skort á efnisreglum sem sérstakar reglur iðnaðarráðherra um hafstöðvar verða byggðar á. Efnislegan grundvöll vantar. Verður því ekki séð að heimildir iðnaðarráðherra til að setja reglur um hafstöðvar veiti honum annars konar valdheimildir um stjórnun UVÖ mála. Iðnaðarráðherra, eða Orkustofnun í hans umboði, hefur samkvæmt framansögðu og að óbreyttum lögum, hvorki eftirlitsheimildir samkvæmt kolvetnislögum né getur hann beitt ákvæðum annarra laga við framkvæmd slíks eftirlits.

Með vísan til framangreinds er ýmislegt óljóst um hvernig eftirliti með UVÖ kolvetnisstarfsemi á hafstöðvum verður háttað. Slíkt eftirlit fellur ekki undir heimildir Orkustofnunar samkvæmt 24. gr. kolvetnislaga og beiti eftirlitsstofnanir samkvæmt öðrum lögum eftirlitsheimildum sínum eru a.m.k. verulegar líkur á að um valdþurrð verði að ræða. Iðnaðarráðherra getur á sama hátt ekki beitt eftirlitsheimildum annarra laga við framkvæmd reglna sem hann setur á grundvelli kolvetnislaga. Er því mikilvægt að við mótun fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála verði tekinn af allur vafi um hvaða stjórnvöld séu bær til að sinna þessum verkefnum.

6. Fyrirmyndar stjórnsýsla kolvetnismála

6.1 Forsendur

Hér að framan hefur verið fjallað um þá ráðstöfun löggjafans að veita iðnaðarráðherra heimild til setja reglur um hafstöðvar og öryggisbelti, þ.m.t. UVÖ reglur. Ástæður þeirrar ráðstöfunar eru einkum tvær en tengjast þó. Í fyrsta lagi var talin þörf á strangari reglum á þessu sviði um kolvetnisstarfsemi en almennt gildir um aðra atvinnustarfsemi. Iðnaðarráðherra er síðan falið að setja slíkar reglur á grundvelli sjónarmiða samþættingar. Segja má að þessi ráðstöfun sé í samræmi við eitt meginmarkmið með setningu reglugerðar um Stjórnarráð Íslands að koma í veg fyrir að málefni heyrðu undir fleiri en einn ráðherra.⁴⁴ Það verður hins vegar ekki fram hjá því litið kolvetnislögin hafa ekki að geyma efnislegan grundvöll reglna á þessu sviði. Það skiptir einnig máli að skipting verkefna milli stjórnvalda byggir almennt á sjónarmiðum um málefnaleg valdmörk stjórnvalda þar sem lagt er til grundvallar að saman fari sérfræðiþekking og framkvæmd mála. **Við hönnun fyrirmyndar stjórnsýslu á þessu sviði þarf því að reyna sem kostur er að samræma þessi sjónarmið.** Verður því lagt til grundvallar að **viðhalda þurfi kröfu um aðkomu iðnaðarráðherra að setningu UVÖ reglna, tryggja lagalegan grundvöll slíkra reglna og jafnframt að sérfræðiþekking á þessu sviði nýtist við setningu þeirra.**

⁴⁴ Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson 2004, bls. 130.

Jafnframt hefur verið fjallað um álitamál sem snerta önnur atriði við framkvæmd kolvetnismála, s.s. eftirlit og beitingu úrræða vegna brota á UVÖ reglum. Bent hefur verið á að rök standa til þess að setning reglna og eftirlit með þeim sé á sömu hendi. Samþættingarsjónarmið eigi einnig við um þessi verkefni stjórnvalda. Hins vegar hefur verið vakin athygli á því að samþætting að þessu leyti stangast á við meginreglur sem liggja til grundvallar fyrirkomulagi íslenskrar stjórn-sýslu og að tilvísun til gildandi laga á þessu sviði bendi til þess að hið sama gildi um stjórn-sýslu. Ýmislegt er hins vegar óljóst um valdheimildir á þessu sviði. Ef yfirvöldum kolvetnismála er ætlað að bera ábyrgð á öllum þáttum kolvetnisstarfsemi verða þau að hafa nauðsynlegar heimildir til að geta brugðist við brotum á þessum reglum. **Við hönnun fyrirmyndar stjórn-sýslu kolvetnismála þarf að taka af allan vafa um hvort og þá hvaða valdheimildir iðnaðarráðherra er ætlað að hafa til eftirlits og annarra afskipta af framkvæmd UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi.** Er þar átt við hvort tveggja, valdbærni og inntak eftirlits með því að kolvetnisstarfsemi fari fram í samræmi við gildandi lög og reglur. Verði það hins vegar niðurstaðan að löggjöf og reglur á þessu sviði lúti alfarið stjórn hlutaðeigandi ráðuneyta þarf sú afstaða að koma fram með skýrum hætti. Hvor sem niðurstaðan verður er mikilvægt að **við mótun fyrirmyndar um fyrirkomulag stjórn-sýslu þessara mála verði haft í huga að hér er um að ræða skörun málefna-sviða, tryggt verði að verkefnum fylgi fullnægjandi valdheimildir og að sjónarmiða samþættingar verði gætt eftir því sem við verður komið.**

Nálgast má útfærslu þessara forsendna út frá fleiri en einu sjónarhorni. Þrjú hafa orðið fyrir valinu og verða kynnt hér á eftir sem valkostir A, B og C.

6.2 Valkostur A

6.2.1 Samþætting

Þessi valkostur byggir á þeirri forsendu að allir þættir kolvetnisstarfsemi, þ.m.t. UVÖ þættir hennar, tilheyri ráðuneyti jarðrænna auðlinda á hafsbótnei, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands. **Iðnaðarráðuneytið fari þannig með yfirstjórn, setji reglur og fylgi þeim eftir.** Til þess að svo megi verða þarf að gæta að því að lög endurspegli slíkt fyrirkomulag. Nauðsynlegt er að lög nr. 13/2001 beri það skýrlega með sér að þótt þeir málaflokkar sem hér um ræðir hafi almennt verið lagðir til annarra ráðherra sé iðnaðarráðherra falin framkvæmd þeirra á hafstöðvum. Þau álitafni sem fjallað er um í kafla 5 hér að framan má leysa með því að kveða með skýrari hætti á um að viðkomandi lög liggja til grundvallar reglum sem iðnaðarráðherra setur um hafstöðvar. Hið sama á við um valdheimildir iðnaðarráðherra og inntak eftirlits með framkvæmd þeirra. Að sama skapi þarf það að koma fram með skýrum hætti í þeim lögum sem hér koma við sögu að iðnaðarráðherra fari með yfirstjórn viðkomandi mála á hafstöðvum og jafnframt að ákvæði þeirra eigi við á hafstöðvum eftir því sem við geti átt.

Um lagatæknilega útfærslu má vísa til ráðstöfunar mála sem snerta framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna til utanríkisráðuneytisins.

Aðstæður í því máli svipar til þeirra sem hér um ræðir að því leyti að nauðsynlegt þótti að öll framkvæmd varnarsamningsins væri á einni hendi, jafnvel þótt samningurinn hefði áhrif á málefni sem tilheyrðu fleiri en einu ráðuneyti. Þannig eru allir þættir sem snúa að framkvæmd samningsins felldir undir yfirstjórn eins ráðuneytis, utanríkisráðuneytisins. Kemur sú ráðstöfun fram bæði í reglugerð um Stjórnarráð Íslands, lögum nr. 106/1954, um yfirstjórn mála á varnarsvæðum, og öðrum almennum lögum sem framkvæmd varnarsamningsins tekur til.⁴⁵

6.2.2 Samvinna

Hér að framan er gengið út frá því að iðnaðarráðherra fari með yfirstjórn mála samkvæmt V. kafla kolvetnislaga eins og öðrum þáttum kolvetnisstarfsemi og fjallað um hvernig færa megi slíkt fyrirkomulag í lög. Það verður hins vegar ekki fram hjá því litið að mál samkvæmt V. kafla laganna eru af öðrum toga en önnur málefni iðnaðarráðuneytisins. Áður hefur verið fjallað um málefnaleg valdmörk og þau sjónarmið sem liggja að baki skiptingu verkefna á milli ráðuneyta. Sérstök þekking og reynsla af framkvæmd verkefna á sviði annarra ráðuneyta er ekki til staðar hjá iðnaðarráðuneytinu eða undirstofnunum þess. Dregur það vissulega úr forsendum iðnaðarráðuneytisins til að setja reglur um kolvetnisstarfsemi og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Sjónarmið samþættingar vega hins vegar þungt og vegna þeirra er gerð tillaga um að stjórnýslu verði hagað á þann hátt sem hér er lagt er til. Sérfræðilegan grundvöll verður að tryggja með öðrum hætti. Ef tryggja á að UVÖ reglur byggji á bestu mögulegri þekkingu á þessum málaflokkum og reynslu við framkvæmd þeirra er mikilvægt að gera kröfu um samvinnu viðeigandi stjórnvalda við framkvæmd kolvetnislaga. Til þess að svo megi verða þarf að **mæla fyrir um samvinnu í lögum.**

Í 7. gr. laga nr. 13/2001 er mælt fyrir um að leita skuli umsagnar sjávarútvegsráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins áður en veitt er rannsóknar- og vinnsluleyfi eða leyfi fyrir einstökum framkvæmdum samkvæmt lögnum.⁴⁶ Að öðru leyti er ekki gerð krafa um aðkomu stjórnvalda eða annarra aðila að ákvörðunum samkvæmt lögnum, hvorki að því er varðar UVÖ þætti né aðra þætti kolvetnisstarfsemi. Samkvæmt 21. gr. laganna skal þess gætt við

⁴⁵ Þannig segir í lögum nr. 106/1954 að það skuli ekki vera því til fyrirstöðu við skiptingu starfa með ráðherra að ráðherra þeim sem falin er framkvæmd varnarsamningsins sé fengin meðferð málaflokks sem samkvæmt lögum eru lögð til tiltekins ráðherra. Af þessu leiðir að utanríkisráðherra fer með lögreglumál og dómsmál, þrátt fyrir að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fari að öðru jöfnu með slík mál. Á sama hátt fer utanríkisráðherra með tollamál, póst- og símamál, flugmál, radarstöðvamál, heilbrigðismál, félagsmál og önnur þau mál, er leiðir af dvöl hins erlenda varnarliðs í landinu, sbr. 14. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, nr. 3/2004, þrátt fyrir að sömu mál hafi verið lögð til annarra ráðherra samkvæmt reglugerðinni. Þessu fyrirkomulagi er síðan fylgt eftir í þeim lögum sem annars tækju til viðkomandi mála. Um útfærslu m.t.t. kolvetnisstarfsemi sjá MPA ritgerð, bls. 36-37.

⁴⁶ Hér er vísað til ákvarðana samkvæmt 14.-18. gr. laganna sem snúa að borunum, hafstöðvum, lokun hafstöðva og leiðslubúnaði til vinnslu og flutnings kolvetnis.

veitingu rannsóknar- og vinnsluleyfis að nýting auðlinda sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða. Með því að krefjast umsagnar umhverfisráðuneytisins áður en leyfi er veitt hefur það ráðuneyti tækifæri til að koma sjónarmiðum umhverfismála og sérfræðilegum athugasemdum til iðnaðarráðuneytisins áður en slíkar ákvarðanir eru teknar. Þótt einnig skuli gæta fyllsta öryggis við kolvetnisstarfsemi og annarra atriða samkvæmt 22. gr. gera lögin ekki kröfu um að umsagnar félagsmálaráðuneytisins sé aflað í tengslum við veitingu leyfa. Lögin gera því ekki heldur ráð fyrir að þessi ráðuneyti taki þátt í eða tjái sig á annan hátt um gerð reglna sem snúa að umhverfis- eða vinnuöryggismálum á hafstöðvum. Eins og áður hefur komið fram virðast eftirlitsheimildirnar hins vegar vera í þeirra höndum og þá án afskipta iðnaðarráðuneytisins. Lögbundið samstarf á grundvelli kolvetnislaga er því takmarkað.

Mismunandi aðferðum hefur verið beitt til að tryggja samskipti og samvinnu á milli stjórnvalda þegar málaflokkar snerta málefni fleiri en eins ráðuneytis.⁴⁷ Fjölmörg dæmi eru um að stjórnvöldum sé skylt að leita eftir tillögum eða ráðgjöf sérfræðinga eða stjórnvalda, um lögbundna álitsumleitan, bindandi sem óbindandi og fyrirmæli um samráð, ýmist almenn tilmæli um samráð tiltekinna aðila eða sérstök fyrirmæli um samráð stjórnvalda um atriði eins og reglusetningu og um framkvæmd eftirlits. Þá hefur verið gripið til þess ráðs að lögbinda samráðsnefndir tiltekinna aðila. Eru því ýmsar fyrirmyndir sem líta má til við útfærslu á þessum þætti valkosta A. Ef hann verður fyrir valinu er mælt með skýrum fyrirmælum í lögum um samráð við setningu reglna og við framkvæmd eftirlits. Jafnframt að settur verði á fót sérstakur samráðsvettvangur þar sem fram geta farið virk skoðanaskipti milli stjórnvalda auðlinda- og UVÖ mála og þær breytingar sem valkostur A gerir ráð fyrir geti gengið sig best fyrir sig.

Valkostur A byggir á því að iðnaðarráðherra hafi fulla og óskipta yfirstjórn kolvetnismála á hafstöðvum. Ekki er gert ráð fyrir breytingu á fyrirkomulagi stjórnsýslu utan hafstöðva, þar ráða eftir sem áður gildandi lög á sviði t.d. mengunarvarna, vinnuverndar og eftirlits með skipum.

Stjórnsýsla samkvæmt valkosti A hefur þann kost að vera einföld og gagnsæ. Mikilvægasti kosturinn er þó að ábyrgð og stjórnunarheimildar eru skýrar. Iðnaðarráðherra setur reglurnar, fylgist með og fylgir eftir framkvæmd þeirra. Þetta atriði er mjög mikilvægt vegna þess að sú starfsemi sem hér um ræðir er þess eðlis að af henni getur stafað bráð mengunarhætta og hættulegar aðstæður á vinnustöðum.⁴⁸ Er því nauðsynlegt að viðbrögð tefjist ekki vegna óskýrra eða dreifðra stjórnunarheimilda. Í honum felast hins vegar frávik frá þeim sjónarmiðum sem almennt liggja að baki skiptingu verkefna á milli ráðuneyta. Er það helsti veikleiki hans. Ur þessu má þó bæta með lagafyrirmælum um

⁴⁷ Sjá dæmi MPA ritgerð, bls. 63-64.

⁴⁸ Sbr. kafli 5.1.2.

samráð og samvinnu. Allar ákvarðarnir eru hins vegar teknar af stjórnvöldum auðlindamála, þ.m.t. þær sem snúa að eftirliti.⁴⁹

6.3 Valkostur B

6.3.1 Inngangur

Í þeim forsendunum sem lýst er í kafla 6.1 er lögð áhersla á hlutverk iðnaðarráðuneytisins í stjórnsýslu kolvetnismála. Forsendurnar gera hins vegar ekki skilyrðislaus kröfu til þess að iðnaðarráðherra haldi um alla stjórnartauma. Um er að ræða kröfu um aðkomu hans að setningu reglna, tryggja lagagrundvöll fyrir þeim valdheimildum sem honum er ætlað að hafa og samvinnu allra hlutaðeigandi stjórnvalda um framkvæmd þessara mála. Hér kemur til skoðunar hvort útfæra megi þessar forsendur á annan hátt og sníða af helstu vandkvæðin sem fylgja valkosti A. Áfram er lögð áhersla á samþættingu en leitað leiða sem betur falla að sjónarmiðum um málefnaleg valdmörk og nýta þar með betur þá þekkingu sem til staðar er hjá yfirvöldum UVÖ mála. Í þeirri leit var m.a. litið til fyrirkomulags stjórnsýslu kolvetnismála í Noregi.

6.3.2 Að norskri fyrirmynd

Á síðustu árum hafa orðið nokkrar breytingar á stjórnsýslu kolvetnismála í Noregi. Hún hafði fram til ársins 2004 verið í höndum NPD,⁵⁰ sem er sérstök stofnun undir yfirstjórn olú- og orkumálaráðuneytisins. NPD bar ábyrgð á stjórnsýslu auðlindaþátta kolvetnismála,⁵¹ auk þess sem stofnunin stjórnaði eftirliti með því að leyfishafar færu að reglum um vinnuumhverfi og öryggi á vinnustöðum samkvæmt sérstöku framsali frá þáverandi ráðuneyti vinnumála og stjórnsýslu sem fór með yfirstjórn þess málaflokks.⁵² Yfirstjórn og eftirlit með öðrum UVÖ þáttum kolvetnisstarfsemi voru hjá ráðherrum viðkomandi málefna. NPD bar einnig ábyrgð á samræmdum reglum og samhæfðu eftirliti með kolvetnisstarfsemi og á því að sérfræðiþekking og reynsla lægju til grundvallar hvoru tveggja. Á árinu 2004 var stjórnsýsla UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi aðskilin frá stjórnsýslu auðlindaþáttanna vegna mögulegra hagsmunaárekstra.⁵³ Eftirlitsþættirnir voru lagðir til nýrrar eftirlitsstofnunar,

⁴⁹ Sá þáttur málsins getur þó vakið spurninga um hagsmunaárekstra. Í Noregi hefur stjórnsýsla UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi verið aðskilin frá stjórnsýslu auðlindaþátta starfseminnar vegna slíkra sjónarmiða, sbr. kafla 3.4 hér á eftir.

⁵⁰ n: Oljedirektoratet, e: Norwegian Petroleum Directorate.

⁵¹ Verkefni á þessu sviði felast m.a. í eftirliti með því að leyfishafar fari að lögum og uppfylli skilyrði rannsóknar- og vinnsluleyfa og ráðgjöf til olú- og orkumálaráðuneytisins um framkvæmd slíkra leyfa.

⁵² Ráðuneyti vinnumála og stjórnsýslu (n. arbeids- og administrasjonsdepartementet) var lagt niður 30. september 2004. Þessi mál tilheyra nú vinnu- og félagsmálaráðuneytinu (n. arbeids- og inkluderingsdepartementet), sjá skipulag norska stjórnarráðsins á heimasíðunni: <http://odin.dep.no/aid/global/depliste/bn.html>.

⁵³ Lá þar til grundvallar að NPD gæti átt erfitt með að samræma sjónarmið um hámarksnýtingu auðlindarinnar annars vegar og sjónarmið sem liggja að baki reglum um

PSA,⁵⁴ sem er sérstök stofnun undir yfirstjórn ráðuneytis vinnumála.⁵⁵ Ábyrgð á UVÖ reglusetningu fluttist einnig til PSA.⁵⁶

Sjónarmið samþættingar og samvinnu koma mikið við sögu í þróun stjórnsýslu kolvetnismála í Noregi. Auk mjög víðtækra heimilda varðandi stjórnsýslu auðlindaþátta starfseminnar hefur NPD gegnt veigamiklu stjórnsýsluhlutverki við framkvæmd UVÖ þátta hennar, bæði á sviði reglusetningar og eftirlits. Það vekur hins vegar athygli að þrátt fyrir mikla samþættingu kolvetnismála og yfirstjórn olíu- og orkumálaráðuneytisins á kolvetnismálum var yfirstjórn og eftirlit með UVÖ þáttum starfseminnar samt sem áður hjá ráðuneytum viðkomandi málefna, fyrir utan vinnu- og öryggismál sem stofnunin sinnti f.h. ráðuneytis vinnumála. NPD bar hins vegar ábyrgð á samræmdum reglum og samhæfðu eftirliti með kolvetnisstarfsemi á landgrunninu og á því að sérfræðipækning og reynsla lægju til grundvallar hvoru tveggja. Stofnunin hafði einnig mikilvægu hlutverki að gegna sem samskiptaaðili stjórnvalda við leyfisveitendur. Segja má að samþættingin hafi í raun stafað af samvinnu viðeigandi yfirvalda og sérstaks samræmingarhlutverks NPD.

6.3.3 Sameiginlegar reglur

Vegna sérstöðu kolvetnisstarfsemi er mikilvægt að iðnaðarráðherra hafi heildarsýn yfir málaflokkinn. Þrátt fyrir að sjónarmið samþættingar krefjist aðkomu iðnaðarráðuneytisins að þessum málum er þátttaka annarra ráðuneyta forsenda fyrir því að bestu mögulegu UVÖ reglur verði til og fullkomið eftirlit tryggt, sbr. kafli 3. Draga má þann lærdóm af fyrirkomulagi stjórnsýslu kolvetnismála í Noregi að ná megi markmiðum samþættingar á þessu sviði á fleiri en einn veg. Með því að fylgja norsku fyrirmyndinni og fela iðnaðar- umhverfis- og félagsmálaráðherrum að standa saman að setningu slíkra reglna virðist sjónarmiði samþættingar haldið til haga, fagleg reglusetning tryggð sem og nauðsynlegar heimildir til að framfylgja UVÖ reglum. Hér má segja að sameiginlegar reglur leiði til samþættingar.

Rétt er að geta þess hér að við athugun hafa ekki fundist dæmi í íslenskum rétti um sameiginlegar reglur stjórnvalda um framkvæmd tiltekins réttarsviðs. Það er meginregla að ráðherra ber einn ábyrgð á þeim málum sem tilheyra hans málefnasviði. Heimild til setningar sameiginlegra UVÖ reglna felur í sér undantekningu frá þeirri reglu og frávik frá því markmiði sem stefnt var að við setningu laga um Stjórnarráð Íslands, að koma í veg fyrir að málaflokkar væru lagðir til fleiri en eins ráðherra.⁵⁷ Ekki verður þó séð að frávik frá þessum meginreglum séu útilokuð enda verði mælt fyrir um slík frávik í lögum. Viðkomandi ráðherrar bera þá sameiginlega ábyrgð á framkvæmd þeirra.

umhverfis- og öryggismál hins vegar, sbr. Arbeids og Administrationsdepartementet 2002-2003, kafli 5.2.1. (Klarere skiller mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver).

⁵⁴ n: Petroleumtilsynet, e: Petroleum Safety Authority.

⁵⁵ Sjá nánar um hlutverk PSA á heimasíðu stofnunarinnar:

<http://www.ptil.no/English/Om+Petroleumtilsynet/Organisasjon/Maal+og+oppgaver/>

⁵⁶ Sjá frekari umfjöllun um norska fyrirkomulagið í MPA ritgerð, bls. 66-71.

⁵⁷ Á móti kemur að hver þáttur UVÖ þátta starfseminnar fylgir sínum málaflokki.

Valkostur B byggir á því að yfirstjórn UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi sé í höndum hlutaðeigandi ráðherra. Ef sú forsenda verður lögð til grundvallar án sérstakra ráðstafana hefur það í för með sér að hver ráðherra mun setja reglur á grundvelli viðeigandi löggjafar um þá þætti sem tilheyra hans málefna sviði. Á Íslandi verða þá ekki settar heildstæðar UVÖ reglur, eins og tíðkast á þessu sviði, og ekkert ráðuneyti hefur heildarsýn yfir málaflökkinn. Slíkt fyrirkomulag getur þannig leitt til óskipulagðrar reglusetningar og ósamstæðra reglna. Reglur eins ráðherra geta stangast á við reglur annars auk þess sem hætta verður á að reglusetning á tilteknum sviðum falli niður þar sem óvissa getur verið um forræði þeirra. Þrátt fyrir að sameiginlegar reglur feli í sér frávík frá mikilvægum meginreglum verður, með vísan til framangreinds að telja það betri kost en þann sem að framan er lýst. **Sameiginlegar reglur eru þannig mikilvæg forsenda fyrir valkosti B.**

6.3.4 Samhæft eftirlit

Norska fyrirmyndin gerir ráð fyrir því að **eftirlit sé í höndum hlutaðeigandi UVÖ stjórnvalda**. Óhjákvæmilega hefur slíkt fyrirkomulag í för með sér að fleiri en einn aðili ber ábyrgð á eftirliti og eftirfylgni, hver á sínu sviði. Þótt það samræmist sjónarmiðum um málefnaleg valdmörk stjórnvalda að því leyti að umhverfisráðherra hefur eftirlit með umhverfismálum og félagsmálaráðherra með vinnuöryggismálum hefur slíkt fyrirkomulag þau áhrif að yfirstjórn kolvetnismála verður dreifð. Brýtur það, eins og áður hefur komið fram gegn grundvallarforsendu við setningu reglugerðar um Stjórnarráð Íslands að málefni lúti yfirstjórn eins ráðuneytis. Það getur einnig skapað hættu á að heildarsýn skerðist, að stjórnsýslan gagnvart leyfishafa verði flókin og eftirlit ósamhæft. Þannig getur t.d. komið upp sú staða að eitt stjórnvald skipuleggi eftirlitsferð eða óski eftir gögnum og upplýsingum stuttu eftir að annað stjórnvald hefur átt svipuð erindi við leyfishafa. Ef aðgerðir hefðu verið samræmdar hefði hann getað skipulagt og samhæft svör sín og önnur viðbrögð. Leyfishafi getur því haft af því töluvert hagræði að stjórnvöld samræmi og samhæfi aðgerðir sínar. Ef fylgja á fordæmi Norðmanna að þessu leyti er því mikilvægt að búa svo um hnútana að einn aðili gegni því hlutverki að samræma og samhæfa stjórnsýslu kolvetnismála, þ.m.t. eftirlit, og vera í forsvari fyrir íslenska ríkið gagnvart leyfishöfum. NPD gegndi slíku hlutverki í Noregi þar til sérstök eftirlitsstofnun var sett á fót. **Samþætting er því tryggð með því að fela sérstökum aðila að samræma og samhæfa stjórnsýslu kolvetnismála.**

6.3.5 Nánar um aðgreiningu auðlinda- og UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi

Kemur þá til skoðunar hvort ástæða er til þess að fylgja fordæmi Norðmanna um aðskilnað stjórnsýslu auðlinda- og UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi og e.t.v. setja á fót sérstaka eftirlitsstofnun. Kjarni þessarar spurningar mælir í raun gegn þeim forsendum sem lagðar hafa verið til grundvallar í umfjöllun hér að framan um fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála. Eru sjónarmið samþættingar eins og þau horfa við kolvetnismálum í raun tímaskekkja? Er ráðlegra að stefna að

fullum aðskilnaði umræddra þátta kolvetnisstarfsemi fremur en að leita leiða til að tryggja aðkomu iðnaðarráðherra að þeim?

Eftirlitshlutverk Orkustofnunar samkvæmt 24. gr. kolvetnislaganna er, eins og áður hefur komið fram, að mörgu leyti óljóst en af tilvísun kolvetnislaga til gildandi laga á sviði UVÖ mála verður ráðið að ákvæði 24. gr. eigi einkum við um eftirlit með framkvæmd rannsóknar- og vinnsluleyfa, þ.e.a.s. auðlindaþætti kolvetnisstarfsemi.⁵⁸ Ef þessi ályktun er rétt og norska fyrirmyndin er lögð til grundvallar þá tekur eftirlitsskylda Orkustofnunar samkvæmt lögnum ekki til UVÖ eftirlits. Verður því ekki séð að hagsmunaárekstrar eigi sér stað á vettvangi Orkustofnunar. Ef Orkustofnun yrði falið umrætt samræmingarhlutverk gætu slík sjónarmið hins vegar komið til álita.

Norska fyrirkomulagið fyrir 2004 var sérstakt að því leyti að eftirlit NPD með UVÖ þáttum kolvetnismála laut ekki yfirstjórn olú- og orkumálaráðuneytisins eins og önnur verkefni stofnunarinnar. Einn þáttur endurskipulagningar þessara mála fólst í því að afnema aðgreiningu stjórnsýslu kolvetnismála á landgrunninu og í landi. Tilgangurinn var ekki síst sá að nýta mætti þá miklu þekkingu sem orðið hafði til innan NPD við framkvæmd kolvetnismála á landgrunninu við framkvæmd slíkrar starfsemi í landi. Hjá Orkustofnun og Íslenskum orkurannsóknum er mikilvæg þekking á málefnum landgrunnsins og ýmsum atriðum sem snúa að auðlindaþættinum. Hér á landi er hins vegar enn ekki komin reynsla af rekstri hafstöðva og sérstöðu þeirra m.t.t. UVÖ mála. Verður að gera ráð fyrir að almenn þekking á UVÖ málum sé meiri innan ráðuneyta þeirra mála og hjá undirstofnunum þeirra en stjórnvöldum orkumála. Mælir það út af fyrir sig með því að hverju ráðuneyti sé falið að sjá um eftirlit á sínu sviði eins og í Noregi. Hér verður hins vegar að hafa í huga að þessi ráðuneyti nutu þekkingar NPD við framkvæmd eftirlitsins. Aðstæður hér á landi eru hins vegar aðrar að því leyti að sérþekking á UVÖ málum á sviði kolvetnismála á enn eftir að byggjast upp. Hvert stjórnvald kemur þannig að málinu út frá eigin forsendum. Þessi staða getur haft áhrif á heildarsýnina en hún skapar hins vegar einnig tækifæri til að móta kerfi sem byggir á sjónarmiðum og þekkingu allra hlutaðeigandi stjórnvalda. Tækifærið felst í því að nýta þá möguleika sem felast í samvinnu þannig að þekking geti orðið til á sameiginlegum vettvangi yfirvalda auðlindamála og UVÖ mála fremur en aðskilnaði þeirra. Verður því að svara spurningunum í upphafi þessa kafla neitandi. Forsendurnar í kafla 6.1 eiga því enn við rök að styðjast.

6.3.6 Sameiginlegur vettvangur

Hér kemur þá til skoðunar hver sá vettvangur sem rætt er um í kafla 6.3.3 og 6.3.4 gæti orðið. Til greina gæti komið að feta í fótspor Norðmanna og setja á fót sérstaka eftirlitsstofnun. Slík stofnun gæti jafnframt orðið vettvangur samráðs viðkomandi ráðuneyta vegna sameiginlegrar reglusetningar. Í þessu

⁵⁸ Í þessu sambandi má benda á að í drögum að rannsóknar- og vinnsluleyfi (sbr. III. hluti skýrslu um undirbúning fyrir veitingu rannsóknar og vinnsluleyfa) eru ekki ákvæði um UVÖ mál. Gert er ráð fyrir að settar verði sérstakar reglur þar að lútandi.

sambandi er rétt að hafa í huga að engin rannsóknar- og vinnsluleyfi hafa verið gefin út hér á landi og enn er óvíst hvort vinnsla á grundvelli slíkra leyfa mun eiga sér stað og ef svo er hversu mikið umfang hennar verður og þar með eftirlitsþörfin. Er því ólíklegt að það fái hljómgrunn að sérstök eftirlitsstofnun verði sett á fót, a.m.k. á meðan engin starfsemi er komin í gang. Hvort þörf verður á slíkri stofnun verður tíminn því að leiða í ljós.

Kemur þá til athugunar hvort einhver þeirra stofnana sem nú eru til staðar geti sinnt þessu verkefni. Vegna áherslunnar á samþættingu kolvetnismála kæmi til greina að Orkustofnun gegndi þessu hlutverki. Stofnunin hefur góða þekkingu á auðlindaþætti þessara mála og hefur að öllum líkindum myndað tengsl við leyfishafa á leyfisveitingarferlinu. Það gæti því farið vel á því að fela Orkustofnun þetta hlutverk samræmingar, sem felur m.a. í sér samskipti við leyfishafa.

Sá möguleiki hefur einnig verið nefndur að einhvers konar nefnd fulltrúa viðkomandi stjórnvalda hefði þetta hlutverk. Ýmis form koma þar til greina.⁵⁹ Má þar nefna vettvang þar sem fulltrúar viðkomandi ráðuneyta bera saman bækur sínar án þess að um sérstaka stjórnáráðnefnd sé að ræða. Ef þannig verður staðið að málum má búast við að nefndarmenn litu fyrst og fremst á sig sem fulltrúa sinna ráðuneyta og nefndin hefði því lítið sjálfstætt gildi. Ef slíkri nefnd er hins vegar skapaður formlegur grundvöllur gæti málið horft öðru vísi við. Nefnd skipuð fulltrúum ráðuneytanna sem kæmu saman og miðluðu af þekkingu sinni og reynslu, samræmdu og samhæfðu mismunandi svið, verður að teljast vel til þess fallin að gegna því hlutverki sem hér um ræðir. Til þess að tryggja að slík nefnd þjóni tilgangi sínum verður að gera þá kröfu að til hennar sé stofnað með formlegum hætti og hlutverk hennar skilgreint. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvaða áhrif umfjöllun slíkrar nefndar á að hafa gagnvart þeim aðilum sem til hennar skipa, þ.á m hvort henni er ætlað að vera sjálfstæð í störfum sínum og láta í té bindandi álit. Valkostur B gerir eins og áður segir ráð fyrir því að ráðherrar UVÖ þátta kolvetnisstarfsemi fari með yfirstjórn hver á sínu sviði. Ef ályktanir eða tillögur nefndar sem hefur þann tilgang að mynda samráðsvettvang fyrir viðkomandi ráðuneyti er ætlað að vera bindandi verður að telja verulega að stjórnunarheimildum ráðuneytanna vegið. Verður því ekki séð að það samrýmist forsendum valkosta B að samráðsvettvangurinn geti verið sjálfstæð stjórnáráðnefnd.⁶⁰

Þverfagleg nefnd sem gerði tillögur um reglur og samhæfða framkvæmd kolvetnisslaga gæti hins vegar fallið að þessum forsendum. Slíkur vettvangur er ekki til staðar í dag. Hins vegar má í þessu sambandi benda á samráðsnefnd sem starfar á vegum iðnaðarráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og Orkustofnunar, svokölluð samráðsnefnd um landgrunns- og olíuleitar mál. Samkvæmt skipunarbréfi hefur nefndin m.a. það hlutverk að taka þátt í mótnun reglna, samhæfa vinnubrögð og vera í samskiptum við önnur ráðuneyti og stofnanir

⁵⁹ Hér verða settar fram nokkrar hugmyndir þar að lútandi. Þeim viðbótar og um almenna umfjöllun um samvinnu stjórnvalda má benda á Henrichsen 1999, bls. 272-285.

⁶⁰ Nánar um sjálfstæðar stjórnáráðnefndir, sjá Páll Hreinsson 2000, bls. 561-567.

þeirra eftir því sem þörf er á. Hún á einnig að koma fram fyrir hönd íslenskra stjórnvalda gagnvart væntanlegum umsækjendum rannsóknar- og vinnsluleyfa. Þótt verkvið nefndarinnar snúi einkum að auðlindaþættinum er hér um að ræða sömu eða svipuð atriði og væntanlegur aðili hefði með höndum í sambandi við samhæfða framkvæmd UVÖ mála. Umrædd samráðsnefnd er vettvangur utanríkisráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og Orkustofnunar. Hér gæti komið til greina að skilja á milli landgrunns- og olíuleitarhluta nefndarinnar, útvíkka og skilgreina upp á nýtt hlutverk þess síðarnefnda. Jafnframt að fjölga nefndarmönnum þannig að hlutaðeigandi ráðuneyti ættu þar fulltrúa. Í nýrri samráðsnefnd um UVÖ mál ættu þannig sæti fulltrúar umhverfisráðuneytis og/eða Umhverfisstofnunar og fulltrúar félagsmálaráðuneytis og/eða Vinnueftirlits ríkisins auk fulltrúa iðnaðarráðuneytisins og Orkustofnunar. Þessi leið hefur þann kost umfram þann sem áður er nefndur um Orkustofnun, að um er að ræða stjórnslunefnd sem skipuð er fulltrúum þeirra stjórnvalda sem setja reglur og annast eftirlit á þeim málefnasviðum sem um er að ræða. Nefndarmenn geta þannig miðlað sinni sérþekkingu til annarra nefndarmanna. Sem nefnd getur slíkur aðili gert tillögur til ráðuneytanna um efni UVÖ reglnanna sem ráðuneytin setja í sameiningu auk þess sem hún gæti samræmt og samhæft eftirlitsaðgerðir. Tryggja yrði nefndinni starfsgrundvöll og kveða með skýrum hætti á um hlutverk hennar. Þegar fram líða stundir og ef þörf þykir væri mögulegt að breyta starfsgrundvelli nefndarinnar og gera hana að sérstakri stofnun.

6.3.7 Samantekt

Valkostur B byggir samkvæmt framansögðu á því að yfirvöld UVÖ mála hafi eftirlit og önnur afskipti af kolvetnisstarfsemi, hvert á sínu sviði. Við mótun hans var litið til skipulags stjórnslu kolvetnismála í Noregi þar sem UVÖ þættir kolvetnismála eru aðskildir frá stjórnslu auðlindaþáttar þessa málaflokks. Af því skipulagi var dregin sú ályktun að ná megi fram viðunandi samþættingu kolvetnismála með sameiginlegum reglum hlutaðeigandi stjórnvalda og með því að fela sérstökum aðila að samræma og samhæfa eftirlit og aðra framkvæmd þessara mála. Þessi nálgun hefur þann kost að hefðbundin sjónarmið um málefnaleg valdmörk stjórnvalda eru virt að þessu leyti. Hún byggir á því að saman fari sérfræðiþekking og heimildir til reglusetningar, eftirlits og annars konar afskipta og stendur að því leyti framar valkosti A. Ábyrgð og stjórnunarheimildir verða hins vegar ekki eins skýrar. Hún er einnig háð fullkominni samstöðu hlutaðeigandi stjórnvalda. Samráðsvettvanginum er ætlað að draga úr neikvæðum áhrifum þessarar nálgunar. Til þess að valkostur B nái tilgangi sínum þarf að vanda vel til skilgreiningar á hlutverki þess aðila sem kemur til með að hafa þetta verkefni með höndum.

Ef valkostur B verður fyrir valinu verður að gera viðeigandi breytingar á lögum. Áður hefur verið fjallað um tilvísun í athugasemdum við ákvæði V. kafla kolvetnislaga til gildandi laga á sviði UVÖ mála og ályktunum sem af henni hafa verið dregnar. Eigi stjórnslu og eftirlit alfarið að fara að þeim lögum sem tilvísunin tekur til er rétt að það komi fram með skýrum hætti, bæði í

kolvetnislögum og í viðkomandi lögum. Með vísan til umfjöllunar í kafla 6.3.3 um sameiginlegar reglur iðnaðarráðherra, umhverfisráðherra og félagsmálaráðherra er nauðsynlegt að fyrirkomulag setningar UVÖ reglna komi fram í lögum. Er því rétt að í reglusetningarheimild 4. mgr. 22. gr. laga nr. 13/2001 verði kveðið á um heimild iðnaðarráðherra til að setja nánari reglur um hafstöðvar með umhverfisráðherra og félagsmálaráðherra. Samsvarandi reglugerðarheimildir verði í lögum nr. 33/2004, lögum nr. 46/1980 og öðrum lögum eftir því sem efni standa til. Loks er mikilvægt að samráðsvettvangurinn verði lögbundinn, þ.m.t. starfsgrundvöllur hans og hlutverk.

6.4 Valkostur C

6.4.1 Viðbrögð við helstu veikleikum valkosta A og B

Samkvæmt framansögðu leggja valkostir A og B báðir áherslu á forsendu samþættingar. Þeir nálgast hana hins vegar á ólíkan hátt. Í valkosti A er gengið út frá því að yfirstjórn kolvetnismála sé alfarið í höndum iðnaðarráðherra og er ekki gerður greinarmunur á auðlinda- og UVÖ þáttum slíkra mála. Valkostur B gerir hins vegar slíkan mun. Hann leggur fyrst og fremst áherslu á að iðnaðarráðherra komi með einhverjum hætti að öllum þáttum starfseminnar þótt yfirstjórn sé að hluta til í höndum annarra ráðuneyta. Ábyrgð og stjórnun verður því dreifð. Getur það m.a. leitt til óöryggis í stjórnsýslu, deilna á milli stjórnvalda og hægari viðbragða við hættuástandi. Einnig er hætt við að samskipti við handhafa rannsóknar- og vinnsluleyfa verði ómarkvissari. Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að iðnaðarráðherra setji reglur á hafstöðvum þá eiga a.m.k. tvö önnur ráðuneyti aðild að setningu þeirra. Ef ekki næst samstaða um efni þeirra getur enginn einn aðili tekið af skarið. Getur það leitt til þess að heilstæðar UVÖ reglur verði ekki settar.⁶¹ Þetta fyrirkomulag gengur einnig þvert gegn grundvallarhugmyndum að baki lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands, að koma í veg fyrir að málefni heyri undir fleiri en eitt ráðuneyti.

Valkostur B eykur hins vegar möguleika á því að sérþekking starfsmanna annarra ráðuneyta nýtist við framkvæmd kolvetnismála. Hann uppfyllir í raun ekki fyllilega forsenduna um samþættingu en hugmyndin um að ráðuneytin geti haft með sér samstarf og að forma megi það samstarf þannig það geti haft raunveruleg áhrif á framkvæmdina er sett fram í þeim tilgangi að veita á móti valddreifingunni. Það er hins vegar áfram spurning hvort nægilegri samþættingu verður náð með þessu móti. Þótt mælt sé fyrir um samráð í lögum og skapaður til þess vettvangur er ekki tryggt að samstaða náist um efni reglna eða framkvæmd eftirlits. Jafnvel þótt samstaða náist innan slíks vettvangs geta sameiginlegar reglur og aðgerðaáætlanir mætt andstöðu í þeim ráðuneytum sem að honum standa og hafa endanlegt ákvörðunarvald. Í kafla 6.3.3 kemur fram að sameiginlegar reglur hlutaðeigandi ráðuneyta sé forsenda valkosta B. Hann er því háður algjörri samstöðu stjórnvalda um alla þætti UVÖ mála. Þótt hér sé

⁶¹ Aðstæður yrðu þá í raun með þeim hætti sem lýst er í kafla 6.3.3 um kosti sameiginlegra reglna umfram reglur sem settar yrðu á hverju sviði fyrir sig.

ekki á því byggt að sú verði ekki raunin er erfitt að tryggja slíka samstöðu í framkvæmd.⁶² Er því ekki víst að valkostur B tryggi nægilega vel samþættingu kolvetnismála.

Valkostur A tryggir samþættingu kolvetnismála betur en valkostur B. Samþættingunni fylgja ýmsir gallar eins og áður hefur komið fram en til þess að draga úr þeim er í valkosti A gerð krafa um samstarf og samvinnu þeirra stjórnvalda sem að þessum málum þurfa að koma. Eins og fram kemur í 6.a 2.2 hafa ýmis form samstarfsskyldu verið sett fram í íslenskum lögum sem líta má til í þessum efnum en minnt er á að í valkosti B er leitað leiða til að tryggja þennan þátt betur en valkostur A leyfir.

Valkostur A teygir sig einnig út fyrir hefðbundin málefnaleg valdmörk iðnaðarráðuneytisins. Nýlegar breytingar á fyrirkomulagi stjórnsýslu þessara mála í Noregi vekur einnig spurningar um hvort stjórnun auðlindarinnar og UVÖ eftirlits á sömu hendi geti leitt til hagsmunaárekstra. Norðmenn hafa langa reynslu af kolvetnisstarfsemi og NPÐ hafði mikla þekkingu á þeim þáttum starfseminnar sem fluttist til PSA þegar sú stofnun var sett á fót. Eftirlitsstofnunin hefur þannig nauðsynlega heildarsýn yfir þennan málaflokk. Staðan hér á landi er önnur. Orkustofnun og Íslenskar Orkurannsóknir hafa víðtæka þekkingu á auðlindaþættinum en almenn þekking á UVÖ málum er hjá öðrum stjórnvöldum. Enginn einn aðili hefur reynslu af beitingu þeirra á kolvetnisstarfsemi. Verður því að telja mikilvægt að sameiginleg þekkingaröflun og reynslusöfnun eigi sér stað áður en eftirlitsþátturinn getur staðið sjálfstæður. Er því haldið fram hér að enn sem komið er vegi það þyngra að stjórnvöld vinni saman að því að skapa forsendur fyrir farsæla kolvetnisstarfsemi en hugsanlegir hagsmunaárekstrar þegar fram líða stundir. Hér er ekki verið að draga úr þýðingu þeirra sjónarmiða sem liggja að baki aðgreiningu auðlindastjórnunar og eftirlits. Hér er hins vegar um nýja starfsemi að ræða sem þarf tíma til að þróast og þroskast. Langt er í það og í raun óvíst hvort hætta verður á slíkum árekstrum. Er því lagt til að þetta atriði komi til skoðunar þegar og ef þörf krefur.

Með vísan til framangreinds virðist hvorki valkostur A né valkostur B fyllilega uppfylla kröfur um fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála. Valkostur C er settur fram sem viðbrögð við helstu veikleikum þeirra. Umsjöllunin hér á eftir snýr að því hvort sameina megi kosti þeirra í einum valkosti þar sem yfirstjórn, þ.m.t. ábyrgð og stjórnunarheimildir, er á einni hendi en jafnframt betur tryggt að sérþekking á UVÖ málum hafi tilskilin áhrif á reglusetningu og eftirlit með kolvetnisstarfsemi.

6.4.2 Forsendur valkosti C

Kolvetnisstarfsemi hefur eins og áður segir töluverða sérstöðu og þörfin fyrir þverfaglega samstöðu er mikil. Einnig er mikilvægt að tryggt verði að hin

⁶² Í þessu sambandi má vísa til Henrichsen 1999, bls. 273, sem bendir á að almennt megi ganga út frá árekstrum milli stjórnvalda sem vísam, m.a. vegna samkeppni þeirra um fjármuni en einnig af öðrum ástæðum s.s. skipulags- og persónulegum.

Þverfaglega vinna hafi raunveruleg áhrif þótt endanlegt ákvörðunarvald verði hjá einum fagráðherra. Með vísan til kolvetnislaga og til umfjöllunar um samþættingu er lagt til að sá ráðherra verði iðnaðarráðherra. Vegna áherslunnar á nýtingu þverfaglegrar þekkingar er lagt til að mótað verði heildstætt kerfi þar sem kveðið verði á um form samstarfsins og hlutverk. Að þessu leyti vísast til umfjöllunar um sérstakan samráðsvettvang um valkost B í kafla 6.3. Þar er einnig tillaga um hvernig nýta mætti þann vettvang sem þegar er til staðar sem er samráðsnefnd um landgrunns- og olíuleitarmál. Hér er lagt til að sú hugmynd verði útfærð nánar sem hluti af valkosti C.⁶³ Skapa þarf nefndinni lagagrundvöll og ákveða skipan hennar og hlutverk.

Með því að fela sérstakri samráðsnefnd að halda utan um reglusetningu og samhæfa og samræma eftirlit og önnur afskipti stjórnvalda af kolvetnisstarfsemi má segja að helstu kostir valkosti B hafi verið færðir inn í valkost A. Yfirstjórn málaflokksins er í höndum iðnaðarráðherra en tryggt að sérfræðipekking á UVÖ málum skili sér í reglusetningu og skipulag eftirlits. Eftir stendur hins vegar að framkvæmd eftirlitsins hvílir á iðnaðarráðherra sem ekki hefur sérfræðinga á þessu sviði í sinni þjónustu. Með vísan til þess að iðnaðarráðuneytið er ekki mannað með tilliti til þessara verkefna og þess sem áður hefur komið fram um kosti þess að öll ráðuneytin komi að mótun þekkingarbrunnis á þessu sviði, má draga í efa að æskilegt sé að iðnaðarráðuneytið framkvæmi alfarið sjálft eftirlitið að svo stöddu. Hér kemur því til skoðunar hvernig taka megi tillit til þessara sjónarmiða án þess að raska þeirri forsendu valkosti C að yfirstjórn kolvetnismála sé á einni hendi.

Í fyrsta lagi er rétt að skoða þann möguleika að ráða sérfræðinga og setja á fót sérstaka UVÖ deild í ráðuneytinu. Þar með væri nauðsynleg sérfræðipekking til staðar í ráðuneytinu sjálfu. Sú leið er hins vegar varla tímabær á meðan engin starfsemi er farin í gang auk þess sem fagþekking í öðrum ráðuneytum nýtist þá ekki við eftirlitið.

Í öðru lagi mætti hugsa sér að leysa þetta mál með að fela stjórnvöldum á sviði UVÖ mála framkvæmd þessara mála undir yfirstjórn iðnaðarráðuneytisins.⁶⁴ Fagþekkingin kæmi þá að fullum notum og enginn vafi um stjórnunarheimildir. Slíkt fyrirkomulag brýtur hins vegar gegn sjónarmiðum um málefnaleg valdmörk auk þess það skapar hættu á ágreiningi milli ráðuneyta m.a. um kostnað af eftirliti.

Þá kemur til skoðunar hvort útvíkka mætti hlutverk lögboðinnar samráðsnefndar og fela henni jafnframt framkvæmd eftirlitsins. Eins og valdheimildum samráðsnefndarinnar er lýst hér að framan og í kafla 6.4.3 hér á eftir getur hún ekki framkvæmt stjórnarathafnir í eigin nafni. Hún er fyrst og

⁶³ Núverandi samráðsnefnd verði annað hvort notuð sem fyrirmynd nýrrar samráðsnefndar um UVÖ mál eða olíuleitarhluti hennar skilinn frá landgrunnsþættinum og í hann skipaðir fulltrúar umhverfis- og félagsmálaráðuneytisins og/eða Umhverfisstofnunar og Vinnueftirlits ríkisins, auk fulltrúa iðnaðarráðuneytis og Orkustofnunar sem þegar eiga sæti í nefndinni.

⁶⁴ Í þessu sambandi má minna á að NPD sinni UVÖ hlutverki sínu á grundvelli framsals frá ráðuneyti vinnumála.

fremst ráðgefandi og hefur því ekki heimild til að taka stjórnvaldsákvæðanir, þ.m.t. þær sem snúa að eftirliti. Afskipti hennar af framkvæmd eftirlits hlýtur því að takmarkast við mótun verklagsreglna og aðgerðaáætlana. Það samrýmist heldur ekki forsendum valkosti C að nefndin verði sjálfstæð stjórnvöld sem hefði endanlegt ákvörðunarvald á þessu sviði. Þó gæti komið til greina að nefndin yrði sjálfstæð að því leyti að hún hefði heimildir til að taka stjórnvaldsákvæðanir sem væru kærarlegar til iðnaðarráðuneytisins. Nefndin yrði þannig lægra sett stjórnvöld og stjórnunarheimildir ráðuneytisins því ekki rofnar. Forsendum valkosti C yrði að því leyti haldið til haga. Eins og skipan nefndarinnar hefur verið lýst eru nefndarmenn hins vegar starfsmenn annarra ráðuneyta og háðir boðvaldi þeirra. Það þyrfti því að rjúfa þá tengingu. Áður hefur verið fjallað um að ekki væri tímabært að setja á fót sérstaka stofnun með föstum starfsmönnum. Valkostur C gerir því ekki ráð fyrir að samstarfsnefndin starfi á slíkum grundvelli.

Síðasti möguleikinn sem hér verður nefndur, og jafnframt sá sem lagður verður til grundallar við mótun valkosti C, felst í því að iðnaðarráðherra feli Orkustofnun UVÖ eftirlit eins og annað eftirlit samkvæmt kolvetnislögum. Orkustofnun geri síðan þjónustusamninga við önnur stjórnvöld um framkvæmd þess, sbr. 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Nánar verður fjallað um þessar forsendur valkosti C í kafla 6.4.4.

Valkostur C byggir samkvæmt framansögðu á valkosti A að því leyti að **iðnaðarráðherra er, í samræmi við sjónarmið samþættingar, falin öll yfirstjórn kolvetnismála.** Sú forgangsröðun er ekki gallalaus. Valkostur C gengur því lengra í þá átt að tryggja að sérþekking á UVÖ málum hafi áhrif á reglusetningu og eftirlit með kolvetnisstarfsemi. Hann byggir annars vegar á því að **samráð og samvinna fari fram í sérstakri samráðsnefnd** þar sem fulltrúar iðnaðarráðuneytis, umhverfisráðuneytis og félagsmálaráðuneytis eigi sæti og hins vegar á því að **Orkustofnun verði falin framkvæmd UVÖ eftirlits og njóti aðstoðar sérfræðinga viðkomandi stjórnvalda á grundvelli þjónustusamninga.**

6.4.3 Nánar um samráðsvettvanginn

Eins og áður segir byggir valkostur C m.a. á þeirri ályktun að bestu reglurnar verði til með samvinnu viðkomandi stjórnvalda. Er því gert ráð fyrir að lögboðin samráðsnefnd um UVÖ mál hefði í fyrsta lagi það hlutverk að móta og gera tillögur um UVÖ reglur til iðnaðarráðuneytisins sem setur reglurnar í samræmi við 4. mgr. 22. gr. laga nr. 13/2001.

Þótt samstaða kunni að skapast á vettvangi nefndarinnar er mikilvægt að afrakstur vinnu hennar njóti stuðnings viðkomandi ráðuneyta. Samstaðan verður m.ö.o. að skila sér út fyrir nefndina. Er því lagt til að ráðuneyti þau sem eiga aðild að nefndinni veiti umsögn um tillögur nefndarinnar áður en iðnaðarráðherra fær þær til umfjöllunar. Með því móti fá ráðuneytin tækifæri til að gera athugasemdir, veita upplýsingar eða eftir atvikum mótmæla einstökum atriðum reglnanna. Samráðsnefndin fjalli síðan um athugasemdirnar, taki afstöðu til þeirra og sendi iðnaðarráðuneytinu til meðferðar ásamt

athugasemdum ráðuneytanna. Ráðuneytið getur þannig kynnt sér framkomin sjónarmið og upplýsingar og tekið afstöðu til tillagna nefndarinnar. Verði þessi háttur á hafður er hvergi vikið frá þeirri forsendu að stjórntaumarnir séu í höndum iðnaðarráðherra en jafnframt tryggt að viðeigandi fagleg sjónarmið hafi áhrif á setningu UVÖ reglna.

Áður hefur verið fjallað um inntak eftirlits samkvæmt gildandi lögum og heimildum viðkomandi stjórnvalda til afskipta. Er þar einkum um að ræða vöktun, eftirlit með að framkvæmd sé í samræmi við lög og reglur, viðbrögð við hættuástandi eða slysum, þvingunaraðgerðir og viðurlög. Þar sem valkostur C gengur út frá því að iðnaðarráðuneytið hafi yfirstjórn allra þátta kolvetnisstarfsemi er ekki sama hættu á ósambærðu eftirliti sem lýst var í umfjöllun um valkost B. Hins vegar er gert ráð fyrir að eftirlitið fari fram á grundvelli gildandi laga á hverju sviði og að sérfræðingar annarra ráðuneyta fari með framkvæmd eftirlitsins samkvæmt þjónustusamningum við Orkustofnun. Er því mikilvægt að eftirlitsferlar samkvæmt gildandi lögum verði skoðaðir m.t.t. kolvetnisstarfsemi, samræmdir eftir því sem tók eru á og framkvæmd þeirra samhæfð, m.a. með gerð aðgerðaáætlunar um hvernig bregðast skuli við hættuástandi og þvinga fram viðbrögð af hálfu leyfishafa. Hér er um að ræða verkefni sem falla vel að hlutverki samráðsnefndarinnar sem lýst er hér að framan. Samráðsnefnd um UVÖ mál hefði því í öðru lagi það hlutverk að samræma eftirlit og gera tillögu um samhæfða aðgerðaáætlun til iðnaðarráðuneytisins. Til þess að tryggja samstöðu og að öll sjónarmið og upplýsingar komi fram er gert ráð fyrir að meðferð slíkra tillagna verði sú sama og annarra tillagna nefndarinnar. Viðeigandi ráðuneyti fái þær þannig til umsagnar áður en þær eru sendar iðnaðarráðuneytinu sem taki endanlega ákvörðun um efni þeirra.

Auk þess að vera lögboðin vettvangur samráðs og samhæfingar er hér um að ræða vettvang þar sem virk skóðanaskipti eiga sér stað. Þverfagleg þekking og reynsla verður þá til bæði hjá nefndinni sjálfri, viðkomandi ráðuneytum og undirstofnunum þeirra. Starf nefndarinnar getur þannig stuðlað að því nauðsynlegur þekkingarbrunnur verði til.

6.4.4 Nánar um framkvæmd UVÖ eftirlits

Með vísan til forsendna valkosta C þarf fyrirkomulag UVÖ eftirlits að vera til þess fallið að stuðla að þverfaglegri framkvæmd án þess að skerða yfirstjórn iðnaðarráðherra á öllum þáttum starfseminnar. Í kafla 6.4.2 er fjallað um nokkra möguleika sem ekki þóttu koma til greina, þ.á m. að styrkja iðnaðarráðuneytið á þessu sviði. Einn möguleiki var þó nefndur sem ástæða er til að kanna frekar, þ.e.a.s. að Orkustofnun hafi þetta verkefni með höndum með aðstoð sérfræðinga viðkomandi stjórnvalda á grundvelli þjónustusamninga. Orkustofnun er undirstofnun iðnaðarráðuneytisins og lýtur sem slík boðvaldi þess. Forsendu valkosta C yrði því að þess leyti fullnægt. Stofnunin býr yfir yfirgripsmikilli þekkingu á auðlindaþætti kolvetnisstarfsemi auk þess sem hún annast eftirlit með kolvetnisstarfsemi á grundvelli 24. gr. laga nr. 13/2001. Þá hefur stofnunin væntanlega einnig myndað tengsl við leyfishafa á fyrri stigum

starfseminnar. Eftirlitshlutverkið fellur því að mörgu leyti vel að öðrum verkefnum Orkustofnunar.

Verði Orkustofnun falið að annast UVÖ eftirlit verða stjórnunarheimildirnar óskertar hjá iðnaðarráðuneytinu og ábyrgð þannig skýr. Með því að heimila stofnuninni að gera þjónustusamning⁶⁵ við hlutaðeigandi UVÖ stjórnvöld þar sem Orkustofnun borgaði fyrir þjónustu sérfræðinga á þeirra er vegum er hins vegar tryggt að framkvæmd eftirlitsins verði í samræmi við fagleg UVÖ sjónarmið og önnur meginforsenda valkosta C þannig uppfyllt.

7. Útfærsla fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála

7.1 Inngangur

Í grein þessari hafa verið settar fram forsendur fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála sem byggjast á samspili sjónarmiða um samþættingu og samvinnu. Á þeim grundvelli hafa verið settir fram þrjú valkostir, fjallað um kosti þeirra og galla og helstu lagabreytingar sem gera þarf til samræmis við forsendur valkosta A og B. Eins og fram kemur í kafla 6.4.1 er valkostur C settur fram sem viðbrögð við helstu ókostum hinna tveggja. Er því mælt með því hér að hann verði lagður til grundvallar við útfærslu fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála.

Í samræmi við sjónarmið samþættingar gerir valkostur C ráð fyrir að iðnaðarráðherra fari með yfirstjórn kolvetnismála, þ.m.t. UVÖ þátta þeirra. Starfssvið iðnaðarráðherra samkvæmt valkosti C nær því til málefnasviða annarra ráðuneyta samkvæmt verkefnaskiptingu reglugerðar um Stjórnarráð Íslands. Fyrirkomulag stjórnsýslu kolvetnismála samkvæmt valkosti C stangast því bæði á við stjórnarráðsreglugerðina og ákvarðanir löggjafans um það hvaða stjórnvöld skuli hafa á hendi stjórnsýslu samkvæmt þeim lögum sem hér um ræðir. Valkostur C krefst því breytinga á skipan málefna innan stjórnarráðsins. Er því rétt að fjalla í stuttu máli um það hvaða aðferðum verður beitt við slíkar breytingar.

7.2 Aðferðir við breytingar

Eins og áður hefur komið fram hefur iðnaðarráðherra á hendi stjórnsýslu samkvæmt kolvetnislögum, umhverfisráðherra samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda og félagsmálaráðherra samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Löggjafinn hefur þannig ákveðið hvaða ráðherrar skuli hafa á hendi stjórnsýslu samkvæmt þessum lögum. Sama skipan kemur fram í ákvæðum reglugerðar nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands, sem forseti hefur ákveðið samkvæmt heimild 15. gr. stjórnarskrárinnar honum til handa til þess að skipta störfum með ráðherrum.

⁶⁵ Hér verður ekki fjallað sérstaklega um efni slíkra samninga. Vísað er til 30. gr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, þar að lútandi. Einnig má benda á handbók fjármálaráðuneytisins sem birt er á heimasíðu ráðuneytisins.

Umfjöllunin hér á eftir snýr að því hvort þær breytingar sem leiðir af valkosti C verði gerðar með almennum lögum eða með breytingum á stjórnarráðsreglugerðinni. Verða mengunarvarnir á hafstöðvum, með öðrum orðum, færðar til iðnaðarráðuneytisins með því að breyta ákvæðum laga nr. 33/2004 að þessu leyti?⁶⁶ Á sama hátt verður spurt hvort iðnaðarráðherra verði falin slík verkefni með breytingu á stjórnarráðsreglugerðinni þrátt fyrir að umhverfisráðherra fari með þann málaflokk samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda.⁶⁷ Þótt báðar aðferðirnar hafi verið viðhafðar í framkvæmd⁶⁸ er rétt að skoða nánar grundvöll þeirra og hvort og þá hvaða takmarkanir eru á því að breytingar geti byggt á aðeins annarri aðferðinni en ekki hinn.

Spurningunni um hvort fyrirkomulagi stjórnarsýslu verði breytt með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands hefur verið svarað með vísan til 15. gr. stjórnarskrárinnar sem heimilar forseta Íslands að skipta störfum með ráðherrum. Á þessum grundvelli getur forseti Íslands flutt til málaflokka á milli ráðherra hvað sem líður almennum lagafyrirmælum Alþingis þar um.⁶⁹ Af þessu verður ráðið að forseti geti ákveðið að iðnaðarráðherra fari með mál er varða mengunarvarnir á hafstöðvum með því að gera viðeigandi breytingar á 8. og 13. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar. Af dómi Hæstaréttar frá árinu 1954⁷⁰ verður þó ráðið að heimild forseta að þessu leyti sæti tilteknum takmörkunum. Í málinu hafði utanríkisráðuneytið gefið út ákæruskjal í sakamáli gegn starfsmanni varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli. Var þess krafist að málinu væri vísað frá héraðsdómi sökum þess að utanríkisráðherra færi ekki með ákærvald að lögum heldur bæri það undir dómsmálaráðherra. Í dómi Hæstaréttar segir að aðeins með lögum verði gerð breyting á þeirri skipan að einn og sami dómsmálaráðherra fari með ákærvaldið í landinu á hverjum tíma. Í slíkum lögum yrði að koma skýrt fram hvernig ákærvaldinu skuli skipt milli ráðherra. Hæstiréttur tekur fram að engar slíkar heimildir séu í gildandi lögum. Að því er varðar forsetaúrskurð þann sem fól utanríkisráðherra framkvæmd varnarsamningsins á Keflavíkurflugvelli segir í dómi Hæstaréttar að með slíkum úrskurði verði ekki gerð breyting á gildandi lögum um það að einn og hinn sami

⁶⁶ Gott dæmi um slíka framkvæmd á því málefna sviði sem hér er til umfjöllunar er tilfærsla öryggisefitirlits á vinnustöðum til félagsmálaráðuneytisins á árinu 1981 sem gerð var með nýjum lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

⁶⁷ Sem dæmi um slíka framkvæmd má nefna tilfærslu málefna Hapdrættis Háskóla Íslands frá fjármálaráðuneyti til dóms- og kirkjumálaráðuneytis í stjórnarráðsreglugerð án sambærilegra breytinga í lögum. Nánar um sjónarmið um verkaskiptingu á milli ráðuneyta, sjá Ásmundur Helgason og Ómar Kristmundsson 2004, bls. 134-141.

⁶⁸ Ásmundur Helgason og Ómar Kristmundsson 2004. Nefnd eru dæmi um að gengið hafi verið út frá að samþykki þingmanna væri forsenda þess að tillaga um breytta verkaskiptingu milli ráðuneyta kæmi til framkvæmda, bls. 137 og að stjórnarráðsreglugerð hafi tekið gildi áður en að gerðar höfðu verið breytingar til samræmis í almennum lögum, bls.138.

⁶⁹ Sbr. Ólafur Jóhannesson 1978, bls. 147, Gunnar G. Schram 1997, bls. 152-153 og Páll Hreinsson 2005, bls. 450.

⁷⁰ H. 1954:439.

dómsmálaráðherra fari með ákærvaldið á hverjum tíma. Var það því niðurstaða dómsins að utanríkisráðherra hafi brostið heimild til afskipta af málinu.

Af þessum dómi Hæstaréttar hefur verið dregin sú ályktun að forseti Íslands geti ekki, þrátt fyrir framangreindar heimildir á grundvelli 15. gr. stjórnarskrárinnar, gert breytingu á gildandi lögum um það, að fleiri en einn ráðherra fari með sama stjórnarmálefnið á hverjum tíma nema slíkar breytingar komi jafnframt fram í almennum lögum. Tilfærslu verkefna með stjórnarráðsreglugerð verði þannig að fylgja skýr fyriræli í almennum lögum um hvernig málefnum skuli skipt milli viðkomandi ráðherra.⁷¹

Álitaefni í tengslum við fyrirkomulag stjórn-sýslu kolvetnismála samkvæmt valkosti C eru sambærileg þeim sem um var fjallað í framangreindum hæstaréttardómi að því leyti að gert er ráð fyrir því að stjórn-sýsla tiltekins málaflokks tilheyri fleiri en einum ráðherra. Af dóminum má því draga þá ályktun að tilfærsla tiltekinna lögmæltra verkefna umhverfisráðherra, félagsmálaráðherra og undirstofnana þeirra til iðnaðarráðherra með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands teljist ekki fullnægjandi aðferð við að bregðast við kröfum valkosti C. Þeim verði að fylgja eftir með breytingum á viðeigandi lögum þar sem fram komi hvernig stjórn-sýsla kolvetnismála skiptist milli ráðuneyta framangreindra ráðherra.

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir heimild forseta Íslands til flytja verkefni á milli ráðuneyta og takmarkanir á henni. Stendur þá eftir að svara því hvort atbeini forseta er forsenda þess að breytingar sem leiðir af valkosti C geti átt sér stað, þ.e.a.s. hvort fyrirkomulagi stjórn-sýslu kolvetnismála verði breytt með almennum lögum án þess að ákvæðum stjórnarráðsreglugerðarinnar sé breytt til samræmis. Í þessu sambandi má vísa til niðurstöðu héraðsdóms í máli því sem fjallað er um í framangreindum dómi Hæstaréttar um lögsögu utanríkisráðherra á Keflavíkurflugvelli. Í dóminum er vísað til heimildar forseta samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar til að skipa ráðherra og skipta störfum með þeim. Tekið er fram að ákvörðun um að skipta ákæru- og dómsvaldi milli ráðherra á þeim grundvelli væri lögmæt og að almennt ákvæði laga um meðferð opinberra mála um ákærvald dómsmálaráðherra gæti ekki breytt stjórnskipunarlögum.⁷² Af niðurstöðu héraðsdóms verður ráðið að heimild forseta Íslands samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar girði alfarið fyrir tilflutning verkefna með almennum lögum. Áður hefur verið fjallað um afstöðu Hæstaréttar til málsins að því snertir heimildir til fela fleiri en einum ráðherra að fara með sama stjórnarmálefnið. Einnig hefur komið fram að í framkvæmd hafi málefni verið færð á milli ráðuneyta án þess að gerðar væru breytingar á stjórnarráðsreglugerðinni til samræmis. Af framkvæmdinni hefur verið dregin sú ályktun að unnt sé að beita tveimur jafngildum aðferðum við að breyta skipan málefna innan Stjórnarráðsins. Annars vegar geti löggjafinn ákveðið að færa verkefni milli ráðherra, enda hljóti slík löggjöf staðfestingu forseta með

⁷¹ Páll Hreinsson 2005, bls. 452.

⁷² H. 1954:439.

atbeina ráðherra. Hins vegar geti slík tilfærsla átt sér stað með breytingu á stjórnarráðsreglugerðinni.⁷³

Af framansögðu verður ráðið að unnt sé að gera nauðsynlegar breytingar samkvæmt valkosti C með almennum lögum. Iðnaðarráðherra verði þannig falin yfirstjórn mengunarvarna á hafstöðvum með viðeigandi breytingum á lögum nr. 13/2001 og 33/2004 að tilteknum skilyrðum uppfylltum, þ.á m. að forseti hafi ekki nýtt sér heimild sína samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar með gagnstæðum hætti. Ef fallist verður á tilfærslu verkefna með almennum lögum án sambærilegra breytinga á stjórnarráðsreglugerðinni skapast hins vegar ósamræmi milli viðkomandi laga og stjórnarráðsreglugerðarinnar. Slíkt ósamræmi getur valdið vafa um skiptingu málefna á milli ráðuneyta.⁷⁴ Rétt er að minna á að hér er verið að fjalla um lagalega útfærslu valkosti C sem talinn geta stuðlað að fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála. Í slíkri stjórnsýslu verður ekki unað við ósamræmi á milli stjórnarráðsreglugerðar annars vegar og kolvetnislaga og annarra laga sem um kolvetnisstarfsemi gilda hins vegar. Ef ákveðið verður að leggja valkost C til grundvallar í stjórnsýslu kolvetnislaga er því lagt til að gengið verði þannig frá málum að slíkt ósamræmi skapist ekki og um leið verður ekkert tilefni til ágreinings um stöðu lagaákvæða sem fela iðnaðarráðherra yfirstjórn tiltekinnna málaflokka á hafstöðvum gagnvart stjórnarráðsreglugerðinni. Er því mælt með því báðum aðferðunum sem fjallað hefur verið um hér að framan verði beitt samtímis.

7.3 Lagabreytingar

Í samræmi við niðurstöðu kafla 7.2 er mælt með því að mælt verði fyrir um óskipta yfirstjórn iðnaðarráðherra á öllum málum er varða jarðrænar auðlindir á hafsbotni í reglugerð um Stjórnarráð Íslands⁷⁵ Einnig verði hugað að lagagrundvelli allra verkefna stjórnvalda á sviði UVÖ og að þeim fylgi nauðsynlegar valdheimildir í lögum. Þannig verði mælt fyrir um yfirstjórn, reglusetningarheimildir og eftirlit í kolvetnislögum og þeirri ráðstöfun fylgt eftir í UVÖ löggjöf. Samráðsvettvangurinn samkvæmt valkosti C fái viðhlítandi lagagrundvöll og skýrt hlutverk í lögum og almenn fyrirmæli um samstarf stjórnvalda færð í lög.⁷⁶

8. Lokaorð

Í ritgerð þessari hafa verið settir fram þrjú valkostir á grundvelli sjónarmiða um fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála. Ljóst er að fleiri valkostir eru mögulegir. Þessir þrjú eru settir fram í þeim tilgangi að sýna hvernig nálgast má og leysa úr

⁷³ Ásmundur Helgason og Ómar Kristmundsson 2004, bls. 137.

⁷⁴ Slíkur vafi var meðal annars uppi í áliti umboðsmanns Alþingis, UA 570/1992, um heimildir umhverfisráðherra til að setja reglur um gjald fyrir hreindýraveiðileyfi, en samkvæmt þágildandi stjórnarráðsreglugerð heyrðu mál er snertu aðferðir til að stjórna stofnstærð villtra dýra undir menntamálaráðherra.

⁷⁵ Sjá nánar tillögu í MPA ritgerð, bls. 93.

⁷⁶ Sjá nánar útfærslu nauðsynlegra lagabreytinga í MPA ritgerð, bls. 94-108.

þeim álitaeftum sem lýst er í kafla 5 m.t.t þeirra sjónarmiða og forsendna sem lagðar eru til grundvallar, sbr. kaflar 3 og 4.1.

Valkostur A byggir á því að iðnaðarráðherra hafi fulla og óskipta yfirstjórn kolvetnismála á hafstöðvum, setji reglur og framfylgi þeim. Sérfræðipækking á sviði UVÖ mála verði tryggð með lögbundnu samráði og samvinnu. Valkostur B byggir á hinn bóginn á því að yfirstjórn kolvetnismála sé að hluta til í höndum yfirvalda UVÖ mála en iðnaðarráðherra komi með einhverjum hætti að öllum þáttum kolvetnisstarfsemi. Þannig hafi iðnaðarráðherra hlutverki að gegna við setningu reglna og aðkoma hans tryggð með þátttöku í sérstöku og formlegu samstarfi allra hlutaðeigandi stjórnvalda. Hvorugur kosturinn er gallalaus og með valkosti C er leitast við að styrkja kosti þeirra en draga úr veikleikum. Í valkosti C er þannig lögð áhersla á einfalda stjórnsýslu, skýra ábyrgð og stjórnunarheimildir en jafnframt að tryggja eins og frekast er kostur fagþekkingu og reynslu á sviði UVÖ mála við framkvæmd þessa þáttar kolvetnismála. Annars vegar með því að samráð og samvinna fari fram í sérstakri samráðsnefnd þar sem fulltrúar viðkomandi ráðuneyta eigi sæti. Hins vegar með því að Orkustofnun verði falin framkvæmd UVÖ eftirlits f.h. iðnaðarráðherra og njóti til þess aðstoðar sérfræðinga viðkomandi stjórnvalda á grundvelli þjónustusamninga.

Valkostir A, B og C eru eins og áður segir byggðir á ákveðnum forsendum. Framsetning þeirra þjónar þeim tilgangi að vera grundvöllur umræðu um þessi mál. Stjórnvöld kunna að vilja leggja áherslu á aðrar forsendur og stilla upp nýjum valkostum. Ekki er ólíklegt að þar ráði miklu hversu rík áhersla verður á stjórnun og ábyrgð annars vegar og málefnaleg valdmörk hins vegar. Ef þau sjónarmið, álitaefti og valkostir sem hér hefur verið gerð grein fyrir hafa orðið til að skýra myndina, verið tilefni skoðanaskipta og grundvöllur ákvarðana um fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála er framangreindum tilgangi náð. Verði veiting rannsóknar- og vinnsluleyfa að veruleika er hér fyrst og fremst um að ræða tækifæri til þess að móta fyrirmyndar stjórnsýslu kolvetnismála með samvinnu allra hlutaðeigandi aðila og leggja með þeim hætti grunn að traustri framkvæmd nýrrar atvinnustarfsemi á Íslandi.

Eftirmáli

Með lögum nr. 49/2007 frá 27. mars 2007, um breytingu á lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2002, var 4. mgr. 22. gr. laganna felld brott. Í athugasemdum við 9. gr. frumvarpsins segir að ástæða þyki til að fella brott heimild iðnaðarráðherra til að setja nánari reglur um hafstöðvar enda sé samsvarandi heimild til handa einstaka fagráðherrum í gildandi lögum. (Alþt. 133. lþ., þskj. 788, 515. mál). Löggjafinn hefur því ákveðið að setning UVÖ reglna verði alfarið í höndum þeirra ráðherra sem fara með þá málaflokka enda engin fyrirmæli um aðkomu iðnaðarráðherra að þeirri vinnu.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi

Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001-2002. *Stortingsmelding nr. 7. Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Sótt 9. nóvember 2005. Aðgengilegt á

<http://www.odin.dep.no/mod/norsk/dok/regpubl/stmeld/002001-040012/hov001-bu.ht>

Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002-2003. *Stortingsmeldning nr. 17. Om statlige tilsyn*.

Sótt 19. nóvember 2005. Aðgengilegt á

<http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/regpubl/stmeld/002001-040025/dok-bn.html>

Ármann Snævarr 1988. *Almenn lögfræði*. Reykjavík:

Ásmundur Helgason og Ómar Kristmundsson 2004. *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Skipulag og starfsbattir I*. Reykjavík: Sögufélag.

Fakta 2005. Ársskýrsla Oljedirektoratet (NPD). Sótt 19. maí 2005. Aðgengilegt á

<http://www.npd.no/Norsk/Produkter+og+tjenester/Publikasjoner/Faktaheftet/Faktaheftet+2005/coverpage.htm>

Gammeltoft-Hansen, H, J. Andersen, K. Larsen og K. Loiborg 2003. *Forvaltningsret*. 2. útg. Kaupmannahöfn: Jurist og Ökonomiforbundets Forlag.

Garde, Jens, Carl Aage Nørgaard, Karsten Revsbech 2001. *Forvaltningsret- Sagsbehandling*. 5. útg. Kaupmannahöfn: Jurist og Ökonomiforbundets Forlag.

Gunnar G. Schram 1997. *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Henrichsen, Carsten 1999. *Offentlig forvaltning - Lærebog i forvaltningslære*. Kaupmannahöfn: Thomson.

Henrichsen, Carsten 1997. *Retssikkerhed og moderne forvaltning - En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*. Kaupmannahöfn: Akademisk forlag.

Margrét Vala Kristjánsdóttir. 2006. *Undirbúningur fyrir veitingu leyfa til rannsóknar og vinnslu kolvetnis*. Reykjavík: Orkustofnun.

Margrét Vala Kristjánsdóttir 2006. Fyrirkomulag stjórnsýslu kolvetnismála. Óbirt MPA ritgerð við Háskóla Íslands.

Ólafur Jóhannesson 1978. *Stjórnskipun Íslands*. 2. útg. Gunnar G. Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík: Iðunn.

Páll Hreinsson 2005. „Valdmörk stjórnvalda.“ *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti, bls. 447-494.

Páll Hreinsson 2001. „Lagaáskilnaðarregra atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar.“ *Líndæla*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Páll Hreinsson 2000. „Sjálftæðar stjórnsýslunefndir.“ *Úlfjótur*, 4. tbl. 52. árg. bls. 561-567.

Preparation for Oil Exploration 1997. Report of the Hydrocarbon Planning Commission to the Faroese Government. Þórshöfn:

Preparations for awarding licences for exploration and production of hydrocarbons - Project G-1 - Basic premises, possible development paths and production of hydrocarbons 2006. Óbirt Skýrsla ráðgjafarfyrirtækisins SAGEX unnin fyrir iðnaðarráðuneytið.

Rönsholdt, Steen 2001. *Forvaltningsret - Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*. Kaupmannahöfn: Thomson.

Samræmd stefnumörkun um málefni hafsins. Sjávarútvegsráðuneytið 2004. Sótt 28.12.2005.

Aðgengilegt á <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/utgefing-efni/nr.803>.

Sigurður Líndal 2002. *Um lög og lögfræði - Grundvöllur laga – réttarheimildir*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Starfskilyrði stjórnvalda. 1999. Skýrsla nefndar um starfskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Þjónustusamningar. Handbók. Fjármálaráðuneytið. 2005. Aðgengilegt á

http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Thjonustusamningar_Handbok_jan_2005.pdf

Erlendar Heimasíður

Danmörk:

Energistyrelsen (The Danish Energy Authority): <http://www.ens.dk>

Miljøstyrelsen (The Danish Environmental Protection agency): <http://www.mst.dk>

Transport og Energiministeriet (The Ministry of Transport and Energy): <http://www.trm.dk>

Færeyjar:

Jarðfeingi (The Faroese Earth and Energy Directorate): <http://www.jarðfeingi.fo/> (Áður

Oljufyriritingin: <http://www://ofs.fo>)

Vinumálaráðið (The Ministry of Trade and Industry): <http://www.vmr.fo>

Noregur:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (The Ministry of Labour and Social inclusion):

<http://www.odin.dep.no/aid/>

Odin (heimasíða norska stjórnarráðsins): <http://www.odin.dep.no>

Olje- og energidepartementet (The Ministry of Petroleum and Energy):

<http://www.odin.dep.no/oed/>

Oljedirektoratet (The Norwegian Petroleum Directorate) : <http://www.npd.no>

Petroleumtilsynet (The Norwegian Petroleum Safety Authority) <http://www.ptil.no>

Lagaskrá

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944

Lög nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðum.

Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Lög nr. 4/1988 um útflutningsleyfi o.fl.

Lög nr. 7/1988 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Lög nr. 73/1990 um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins.

Lög nr. 6/1996 um Siglingastofnun Íslands.

Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997

Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Lög nr. 44/1999 um náttúruvernd.

Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnsla kolvetnis.

Lög nr. 47/2003 um eftirlit með skipum.

Lög nr. 87/2003 um Orkustofnun.

Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Lög nr. 74/2005 um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Stjórnvaldsfyrirmæli

Reglugerð nr. 786/1998 um ráðstafanir er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna um borð í skipum.

Reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun.

Reglugerð nr. 828/2003 um hollustuhætti og mengunarvarnir á varnarsvæðum.

Reglugerð nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands.

Dómaskrá

H. 1954: 439

H. 1996: 2956

Álit Umboðsmanns Alþingis

UA 570/1992
UA 3835/2003