

Frumvarp til laga

um Veðurstofu Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

1. gr.

Yfirstjórn.

Starfrækja skal Veðurstofu Íslands undir yfirstjórn umhverfisráðherra.

2. gr.

Forstjóri.

Við Veðurstofu Íslands skal starfa forstjóri skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Forstjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi Veðurstofu Íslands gagnvart ráðherra og gerir rekstraráætlanir fyrir hana. Forstjóri ræður annað starfsfólk stofnunarinnar.

3. gr.

Verkefni.

Verkefni Veðurstofu Íslands skulu vera sem hér segir:

- að annast vöktun vegna náttúruvár og gefa út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu af völdum veðurs og veðurtengdra þátta, jarðskjálfta, eldgosa, hlaupa, vatnsflóða og ofanflóða;
- að sjá um rekstur veðurfræðilegra grunnkerfa og annast veðurþjónustu, sbr. lög um veðurþjónustu;
- að annast almennar kerfisbundnar vatnamælingar í ám, stöðuvötnum, lónum, strandlónum, strandsjó og grunnvatni, þ.m.t. mælingar á rennsli, vatnshæð, vatnshita, aurburði og öðrum eðlis- og efnafræðilegum eiginleikum vatns;
- að annast mælingar á snjóalögum og jöklabúskap og kortlagningu á ísalögum fallvatna og stöðuvatna;
- að annast mælingar á hvers kyns jarðhræringum, jarðspennu, kvikuhreyfingum og hægum jarðskorpuhreyfingum, auk þess að safna upplýsingum um eldgos og öskufall;
- að gera athuganir og mælingar á mengun í lofti, úrkomu og vatni;
- að annast langtímarannsóknir á vatnsauðlindinni, eðli hennar og skilyrðum til nýtingar samkvæmt samningi við viðeigandi stjórnvöld;
- að annast skráningu, varðveislu og miðlun gagna á starfssviði stofnunarinnar;
- að kortleggja veðurfar landsins og fylgjast með loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra á þá þætti náttúrunnar sem stofnunin á að vakta;
- að kortleggja stöðuvötn og vatnsfarvegi landsins og gera vatnafars- og flóðakort;

11. að kortleggja jarðskjálftavirkni landsins og fylgjast með breytingum á jarðskjálftavirkni;
12. að sinna verkefnum á sviði ofanflóðavarna, sbr. lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum;
13. að vinna hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni almannavarnayfirvalda eða annarra stjórnvalda;
14. að vinna að rannsóknnum á starfssviðum stofnunarinnar er hafi það að höfuðmarkmiði að auka þekkingu á ýmsum eðlisþáttum lofts, láðs og lagar, auka þekkingu á vatnafari, veðurfari og jarðskjálftavirkni landsins, bæta þjónustuna og auka hæfni stofnunarinnar til að láta í té upplýsingar í þágu atvinnulífs, öryggismála, sjálfbærrar nýtingar auðlinda og annarra þarfa landsmanna;
15. að annast samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina og önnur milliríkjasamskipti innan verkahringis stofnunarinnar;
16. að vera ráðuneytinu og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni á verksviði stofnunarinnar;
17. önnur verkefni sem ráðherra felur stofnuninni sérstaklega.

4. gr.

Fjármögnun og kostnaðargreining.

Kostnaður við starfrækslu Veðurstofu Íslands greiðist af fjárveitingum úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum. Veðurstofan aflar sér enn fremur tekna með sölu á þjónustu á verksviði stofnunarinnar, sbr. 3. gr., og með þjónustugjöldum fyrir afgreiðslu gagna, svo sem ljósritun eða aðra afritun, fjölföldun, úrvinnslu og dreifingu. Gjaldtaka skal taka mið af kostnaði og byggjast á kostnaðargreiningu, sbr. 3. mgr. Ráðherra setur, að fengnum tillögum Veðurstofunnar, gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og afgreiðslu gagna samkvæmt þessari málsgrein og skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Þann hluta starfsemi Veðurstofu Íslands sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði skal skilja fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skal endurgjald vegna hennar taka mið af markaðsverði. Veðurstofan skal setja viðmiðunargjaldskrá um þessi verkefni og gefa hana út. Sala á þjónustu samkvæmt þessari málsgrein skal byggjast á samningum.

Veðurstofa Íslands skal greina kostnað allra verkefna, hvort sem fjármögnun byggist á sértekjum eða framlögum úr ríkissjóði. Kostnaðargreining tekur til alls kostnaðar, þ.m.t. kostnaðar vegna yfirstjórnar, sameiginlegrar þjónustu, húsnæðis, afskrifta og þróunar.

5. gr.

Afhending gagna.

Gögn sem Veðurstofa Íslands aflar fyrir opinbert fé af fjárlögum skulu vera aðgengileg öllum án gjaldtöku enda brjóti afhending þeirra ekki gegn lögvernduðum rétti þriðja aðila eða fari gegn reglum um gjaldtöku sem settar eru af erlendum eiganda gagna. Þó er heimilt að innheimta afgreiðslukostnað, sbr. 1. mgr. 4. gr.

Heimilt er að semja svo um að gögn sem aflað er á grunni samninga skv. 2. mgr. 4. gr. verði ekki gerð opinber eða afhent þriðja aðila nema í samráði við kaupanda þjónustunnar.

6. gr.
Fagrað.

Umhverfissráðherra er heimilt, að tillögu forstjóra Veðurstofu Íslands, að skipa fagrað til að vera forstjóra til ráðgjafar um starfsemi stofnunarinnar. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um skipan og hlutverk fagraðsins.

7. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2009. Frá sama tíma tekur til starfa ný stofnun, Veðurstofa Íslands. Við gildistöku laga þessara er lögð niður stofnun með sama nafni sem starfrækt hefur verið samkvæmt lögum nr. 30/1985, um Veðurstofu Íslands. Einnig er lögð niður starfsemi vatnamælinga Orkustofnunar, sbr. 3. gr. laga nr. 87/2003, um Orkustofnun.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 30/1985, um Veðurstofu Íslands.

8. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

1. 3. gr. laga nr. 87/2003, um Orkustofnun, fellur niður.
2. Í stað orðsins „veðurstofustjóri“ í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 94/1962, um almannavarnir, kemur: forstjóri Veðurstofu Íslands.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Starfsmönnum vatnamælinga Orkustofnunar og Veðurstofu Íslands sem eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.
2. Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. skal forstjóri Veðurstofu Íslands skipaður frá 1. ágúst 2008 og skal hann frá þeim tíma vinna að undirbúningi gildistöku laga þessara í samráði við umhverfissráðherra.
3. Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 4. gr. hefur Veðurstofa Íslands frest til 1. júní 2011 til að kostnaðargreina að fullu alla starfsemi stofnunarinnar.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í lögum nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, er m.a. kveðið á um stofnun nýrrar stofnunar um verkefni Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga Orkustofnunar, sem taki til starfa innan stjórnsýslu umhverfissráðuneytisins eigi síðar en 1. janúar 2009. Var umhverfissráðherra falið að undirbúa sameiningu stofnananna á árinu 2008, m.a. að því er varðar nauðsynlegar lagabreytingar. Fyrsta skref í þeim undirbúningi var að gera greiningu á núverandi starfsemi beggja stofnana, lýsa helstu starfsþáttum, meta mikilvægi þeirra, hagræði af sameiningu og benda á æskileg ný viðfangsefni sameinaðrar stofnunar. Til þessa verks voru fengnir þrír sérfræðingar, Einar Sveinbjörnsson veðurfræðingur, Hákon Aðalsteinsson vatnalíffræðingur og Sveinbjörn Björnsson eðlisfræðingur. Að höfðu samráði við Árna Snorrason, forstöðumann Vatnamælinga Orkustofnunar, og Magnús Jónsson veðurstofustjóra og fleiri starfsmenn stofnananna skilaði sérfræðihópurinn ítarlegri álitsgerð um starfsemi stofnananna og kosti sameiningarinnar.

Í framhaldi af framangreindri greiningarvinnu skipaði umhverfisráðherra starfshóp þann 14. janúar 2008 til að leggja grunn að lagafrumvarpi um hina nýju stofnun. Í starfshópnum voru skipuð: Magnús Jóhannesson, ráðuneytisstjóri í umhverfisráðuneytinu, formaður, Árni Snorrason, forstöðumaður Vatnamælinga, Magnús Jónsson veðurstofustjóri, Hermann Sveinbjörnsson, sérfræðingur í umhverfisráðuneytinu, Ingibjörg Halldórsdóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneytinu, og Þorsteinn Sæmundsson, sérfræðingur í umhverfisráðuneytinu. Sigurður H. Helgason, framkvæmdastjóri Stjórnháttá ehf., starfaði með starfshópnum að verkefninu. Auk þess sátu fundi starfshópsins Matthew J. Roberts, fyrir hönd Starfsmannafélags Veðurstofu Íslands, og Gunnar Sigurðsson, fyrir hönd starfsmanna Vatnamælinga. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum í formi greinargerðar til umhverfisráðherra þann 7. mars 2008. Greinargerðin er birt í fylgiskjali við lagafrumvarp þetta. Samhliða vinnu starfshópsins var í umhverfisráðuneytinu unnið að gerð frumvarpsins og er efni þess í samræmi við tillögur starfshópsins.

Núverandi starfsemi Veðurstofu Íslands og vatnamælinga Orkustofnunar er margþætt. Báðar stofnanir reka mælakerfi um allt land og beita svipaðri tækni til að safna gögnum með samtímamælingum og vinna úr þeim langtímaraðir. Sameining mun styrkja mælingastarfsemi og nýta betur þekkingu og sérhæft starfsfólk við öflun gagna og úrvinnslu þeirra. Nánari samvinna vatna- og veðurmælinga getur einnig bætt athuganir þar sem mælingar á afrennsli styðja úrkomumælingar og nýta má veðurfarsupplýsingar til að brúa bil þegar rennismælingar eru ekki gerlegar. Samstarf Veðurstofu og vatnamælinga Orkustofnunar um vöktun umbrota og flóða hefur skilað góðum árangri og rauntímavöktun eldgosa reynir á helstu fagsvið sameinaðrar stofnunar. Þar sem sólarhringsvöktun er rekin á Veðurstofu Íslands verður öryggisvöktun auðveldari á fleiri sviðum náttúruvár en áður, svo sem sólarhringsvöktun á vatnsflóðum, leysingaflóðum, viðburðaflóðum og eldgosum sem þeim tengjast. Þá getur hin nýja stofnun orðið leiðandi í rannsóknum á loftslagsmálum og nauðsynlegum rannsóknum fyrir vernd vatns og sjálfbæra nýtingu þess.

Í frumvarpinu er á því byggt að öll núverandi verkefni Veðurstofu Íslands og vatnamælinga Orkustofnunar færist yfir til nýrrar stofnunar. Auk fyrra hlutverks Veðurstofu Íslands á sviði veðurathugana, jarðmælinga og öryggisvöktunar mun stofnunin annast almennar rannsóknir á vatnafari og loftslagi og verða miðstöð umhverfisráðuneytisins í vöktun loftslags, vatns, jarðar og elds. Með sameiningu Veðurstofu Íslands og vatnamælinga Orkustofnunar er stefnt að hagræðingu í starfi og styrkari samvinnu á öllum sviðum sem lúta að jarðskorpuhreyfingum, veðurfari og vatnafari, vöktun náttúru og viðbrögðum við náttúruvá. Sameinuð stofnun hefur breiðara fagsvið og meiri styrk til að sinna ýmsum verkefnum í náttúru Íslands sem fram til þessa hafa legið utangarðs. Nýja stofnunin mun styrkja umhverfisráðuneytið í umsjón vatnsauðlinda samkvæmt alþjóðasamningum og í alþjóðasamstarfi sem Ísland hefur gerst aðili að, jafnframt því að framfylgja evrópsku vatnatilskipuninni sem tekin hefur verið upp hér á landi og nær til alls fersks vatns og strandsjávar.

Framkvæmd verkefna Veðurstofu Íslands hefur að verulegu leyti verið bundin í lögum og reglugerðum. Helst má nefna lög nr. 30/1985, um Veðurstofu Íslands, lög nr. 142/2004, um veðurþjónustu, og lög nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, auk reglugerða sem settar hafa verið á grundvelli þessara laga. Starfsemi vatnamælinga Orkustofnunar hefur hins vegar að litlu leyti verið bundin í lög. Í frumvarpinu er að finna almenna lýsingu á verkefnum og lögbundnu hlutverki hinnar nýju stofnunar sambærilegt því sem verið hefur í lögum nr. 30/1985, um Veðurstofu Íslands. Ljóst er að á vissum sviðum er æskilegt að sett verði ítarlegri löggjöf um framkvæmd einstakra verkefna, svo sem á sviði vatnafarsrann-

sókna og vöktunar á náttúruvá, annarri en veðurtengdri náttúruvá, með sambærilegum hætti og gert hefur verið í lögum um veðurþjónustu og lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Er gert ráð fyrir því að á næstu missirum verði hafist handa við að undirbúa lagasetningu á þessum sviðum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um starfrækslu hinnar nýju stofnunar. Lagt er til að hin nýja stofnun beri heitið Veðurstofa Íslands þó að nafnið lýsi einungis einum af mörgum þáttum í fjölbreyttri starfsemi hinnar nýju stofnunar. Nafn Veðurstofu Íslands á sér langa sögu, er vel þekkt meðal þjóðarinnar og skipar ákveðinn sess í huga hennar. Er því lagt til að nafnið verði varðveitt í heiti nýrrar sameinaðrar stofnunar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um skipun forstjóra Veðurstofu Íslands og menntun hans, en gert er ráð fyrir að hann hafi formlega lokið háskólaprófi í grein sem nýtist í starfi. Ekki er gert ráð fyrir að sérstök stjórn komi að stjórnun stofnunarinnar en í 6. gr. frumvarpsins er heimild til að skipa sérstakt fagráð forstjóra til ráðgjafar um málefni stofnunarinnar óski hann þess.

Um 3. gr.

Hér er lögbundnum verkefnum stofnunarinnar lýst. Gert er ráð fyrir að stofnunin annist vöktun vegna náttúruvár og gefi út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu. Er gert ráð fyrir auknu vægi þessarar vöktunar. Nú þegar gegnir stofnunin veigamiklu hlutverki á þessu sviði og er í lögum um veðurþjónustu og lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum kveðið nánar á um hvernig þessari vöktun og viðvörunum skal háttað. Auk vöktunar og útgáfu viðvarana vegna yfirvofandi snjóflóðahættu annast Veðurstofan samkvæmt lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum gerð hættumats og rýmingaráætlana. Veðurstofa Íslands vaktar enn fremur hættu af völdum jarðskjálfta og eldgosa og gefur út viðvaranir vegna þeirra þó að henni hafi ekki verið falið það hlutverk með beinum hætti í gildandi lögum. Svipuðu hlutverki hafa vatnamælingar Orkustofnunar enn fremur gegnt vegna hættu af völdum vatnsflóða, einnig án beinnar lagaskyldu. Er hér lagt til að þetta hlutverk verði lögfest. Áformað er að á næstu missirum verði sett sérstök lög um framkvæmd þessara verkefna.

Samkvæmt 2. tölul. skal Veðurstofan annast rekstur veðurfræðilegra grunnkerfa og annast grunnþjónustu á sviði veðurþjónustu, sbr. lög um veðurþjónustu. Ákvæðið er efnislega eins og 1. tölul. 3. gr. gildandi laga um Veðurstofu Íslands. Í 3. og 4. tölul. er lýst verkefnum sem hingað til hefur verið sinnt af vatnamælingum Orkustofnunar. Nýtt er þó að gert er ráð fyrir að stofnunin annist mælingar í strandsjó, en það er í samræmi við gildissvið vatnatilskipunar Evrópusambandsins. Er gert ráð fyrir að stofnunin gegni veigamiklu hlutverki við framkvæmd þeirrar löggjafar þegar hún hefur verið innleidd í íslenskan rétt. Í 7. tölul. er fjallað um það hlutverk sem vatnamælingar Orkustofnunar hafa hingað til annast samkvæmt samningi við Orkustofnun, þ.e. að annast langtímarannsóknir á vatnsauðlindinni, eðli hennar og skilyrðum til nýtingar. Í 9.–11. er fjallað um kortlagningu á sviði stofnunarinnar. Nýtt er það hlutverk stofnunarinnar að fylgjast með loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra á þá þætti sem stofnunin á að vakta.

Um 4. gr.

Fjármögnun vatnamælinga Orkustofnunar annars vegar og Veðurstofu Íslands hins vegar hefur verið mjög ólík. Meiri hluti fjármögnunar Veðurstofunnar hefur komið beint af fjárlögum en aðeins lítill hluti fjármögnunar vatnamælinga. Hins vegar kemur tiltölulega stór hluti fjármögnunar vatnamælinga óbeint af fjárlögum á grundvelli samnings við Orkustofnun. Óbeint hefur Veðurstofan með sama hætti fengið opinberar fjárveitingar á grundvelli þjónustusamnings við Ofanflóðasjóð, en þessir fjármunir eru verkefna tengdir og teljast til sértekna Veðurstofunnar. Báðar stofnanir fá verulegar tekjur af sölu þjónustu. Um 28% fjármögnunar Veðurstofunnar eru vegna seldrar þjónustu og þá fyrst og fremst til Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO). Þessi þjónusta er byggð á samningi Íslands og ICAO frá árinu 1948. Alls nema sértekjur Veðurstofu Íslands um 37% af veltu stofnunarinnar. Um 58% fjármögnunar vatnamælinga eru vegna sölu á þjónustu til orkufyrirtækja og annarra aðila. Hátt hlutfall sértekna hjá vatnamælingum Orkustofnunar hefur þýtt að stofnunin hefur kostnaðargreint starfsemi sína mjög nákvæmlega og verðleggur þjónustu sína á grundvelli slíkrar greiningar. Veðurstofan hefur ekki unnið slíka greiningu nema að hluta, enda er ytri fjármögnun að stærstum hluta bundin tilteknum aðföngum (tækjum og tilteknum mælingum) fremur en afurðum. Lagt er til að fjármögnunin byggist fyrst um sinn á núverandi aðferðum og verði því í upphafi mismunandi eftir viðfangsefnum. Hins vegar er full ástæða til að nýta kosti samningsformsins við fjármögnun, byggða á gagnsærri greiningu kostnaðarþátta og þjónustusamningum með svipuðum hætti og gert hefur verið við vatnamælingar Orkustofnunar og þróa starfsemina í þá átt eftir því sem tók eru á og hentugt þykir.

Í 1. mgr. er að finna gjaldtökuheimild fyrir stofnunina. Er stofnuninni heimilt að leggja á þjónustugjald, annars vegar fyrir veitta þjónustu sem veitt er á grundvelli 3. gr. frumvarpsins og hins vegar fyrir afgreiðslu gagna, enda hafi stofnunin sérstakan kostnað af henni. Þessi gjaldtaka lýtur gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Ef starfsemi sem gjaldtekið er fyrir er rekin á samkeppnismarkaði skal gjaldtakan hins vegar taka mið af markaðsverði, sbr. 2. mgr. Þá skal gerður sérstakur samningur um þjónustuna eða þjónustan veitt á grundvelli gjaldskrár sem stofnunin setur. Í 3. mgr. er síðan ákvæði sem á rætur sínar að rekja til þeirrar aðferðafræði sem hefur verið viðhöfð við rekstur vatnamælinga Orkustofnunar, þ.e. að kostnaðargreina skuli öll verkefni stofnunarinnar. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða er stofnuninni veittur frestur til 1. júní 2011 til að kostnaðargreina öll verkefni nýrrar stofnunar.

Um 5. gr.

Öflun og varðveisla gagna mun verða fyrirferðarmikil í hinni nýju stofnun. Gert er ráð fyrir að frá upphafi verði út frá því gengið að öll þau gögn sem stofnunin aflar fyrir opinbert fé af fjárlögum verði opin fyrir alla og gerð aðgengileg á opnum vef stofnunarinnar. Er það í samræmi við gagnastefnu ríkisstjórnarinnar. Greiðslur komi aðeins til gegn þeim kostnaði sem fer í það að afgreiða eða afhenda gögnin með öðrum hætti og þá að ósk notenda. Þó getur stofnunin þurft að gera fyrirvara um afhendingu gagna í annarra eigu.

Um 6. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er umhverfisráðherra heimilt að skipa sérstakt fagráð að ósk forstjóra Veðurstofu Íslands. Þar sem stofnunin er fyrst og fremst rannsóknar- og þjónustustofnun sem þjónar almenningi og stórum hópi viðskiptavina getur verið æskilegt að kalla til aðila utan stofnunarinnar til að koma að stefnumótun varðandi fagleg málefni og vera stofnuninni almennt til ráðgjafar um starfsemi hennar. Einungis er þó um heimildarákvæði að ræða.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að lögini taki gildi 1. janúar 2009 sem er í samræmi við ákvæði laga nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands. Frá þeim tíma eru vatnamælingar Orkustofnunar lagðar niður og einnig eldri Veðurstofa Íslands sem starfrækt hefur verið samkvæmt lögum nr. 30/1985. Við verkefnum þessara stofnana tekur hin nýja stofnun frá og með gildistöku laganna.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á tvennum lögum m.a. vegna færslu verkefna vatnamælinga frá Orkustofnun.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er kveðið á um rétt starfsmanna vatnamælinga Orkustofnunar og Veðurstofu Íslands til starfa hjá hinni nýju stofnun, en við gildistöku laganna leggjast störf þeirra hjá vatnamælingum Orkustofnunar og Veðurstofu Íslands niður. Skv. 2. tölul. er ráðherra veitt heimild til að ráða forstjóra stofnunarinnar frá 1. ágúst 2008 og fela honum að annast undirbúning gildistöku laganna. Um skýringar á 3. tölul. vísast til athugasemda með 4. gr. frumvarpsins.

Fylgiskjal I.

Greinargerð starfshóps:

Sameining starfsemi Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga í nýja stofnun.
(Umhverfísráðuneytið, mars 2008.)

1. Inngangur

Í lögum nr. 167/2007 um flutning verkefna innan Stjórnarráðsins, er m.a. kveðið á um stofnun nýrrar stofnunar um verkefni Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga, sem taki til starfa innan stjórnarsýslu umhverfísráðuneytisins eigi síðar en 1. janúar 2009.

Til að hrinda ofangreindum breytingum í framkvæmd skipaði umhverfísráðherra starfshóp þann 14. janúar 2008 til að leggja grunn að lagafrumvarpi um hina nýju stofnun. Í starfshópinn voru skipuð:

- Magnús Jóhannesson ráðuneytisstjóri, umhverfísráðuneyti, formaður.
- Árni Snorrason forstöðumaður, Vatnamælingar.
- Magnús Jónsson veðurstofustjóri, Veðurstofa Íslands.
- Hermann Sveinbjörnsson sérfræðingur, umhverfísráðuneyti.
- Ingibjörg Halldórsdóttir lögfræðingur, umhverfísráðuneyti.
- Þorsteinn Sæmundsson sérfræðingur, umhverfísráðuneyti.

Sigurður H. Helgason, framkvæmdastjóri Stjórnháttá ehf, starfaði með starfshópnum að verkefninu. Auk þess sátu fundi starfshópsins Matthew J. Roberts, fyrir hönd Starfsmannafélags Veðurstofu Íslands og Gunnar Sigurðsson, fyrir hönd starfsmanna Vatnamælinga. Starfshópurinn hélt 8 fundi og skilaði tillögum sínum til ráðherra þann 7. mars 2008.

Undirbúningur verkefnisins hófst í lok síðasta árs með þarfagreiningu verkefna Veðurstofu og Vatnamælinga sem tók til helstu starfsþátta og mikilvægis þeirra, hagræðis við sameiningu og ábendinga um æskileg ný viðfangsefni sameinaðrar stofnunar. Enn fremur var

fjallað um helstu samstarfsaðila Veðurstofu og Vatnamælinga. Þarfagreiningin er fylgiskjal með þessari greinargerð. Að vinnslu þarfagreiningarinnar unnu þrír sérfræðingar:

- Einar Sveinbjörnsson veðurfræðingur.
- Hákon Aðalsteinsson vatnalíffræðingur.
- Sveinbjörn Björnsson eðlisfræðingur sem jafnframt var formaður hópsins.

Sérfræðihópurinn vann þarfagreininguna í samráði við Árna Snorrason forstöðumann Vatnamælinga Orkustofnunar og Magnús Jónsson veðurstofustjóra. Einnig hafði hópurinn samráð við ýmsa starfsmenn stofnananna og voru drög að álitsgerðinni kynnt starfsmönnum Veðurstofu og Vatnamælinga á fundum í desember 2007. Að fengnum ábendingum og endurbótum að loknum þessum fundum var þarfagreiningunni skilað til umhverfisráðuneytisins 14. desember sl.

Sérfræðihópurinn mælir með því á grundvelli þarfagreiningarinnar að starfsemi Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga Orkustofnunar verði sameinuð í nýrri stofnun. Auk þeirra rannsókna og vöktunar sem nú fer fram á vegum þessara stofnana ætti að gera hinni nýju stofnun kleift að stunda rannsóknir á sviði loftslagsmála og verndar vatns og sjálfbærri nýtingu þess. Hópurinn taldi mikilvægt að styrkja lagasetningu um vatnafar og jarðvá til samræmis við lög um veðurþjónustu og snjóflóð og skriðuföll.

Sérfræðihópurinn lagði fram ýmis rök fyrir sameiningu starfsemi Veðurstofu og Vatnamælinga og tekur starfshópurinn undir þau. Margvíslegir kostir fylgja sameiningunni bæði faglegir og rekstrarlegir. Má í þessu samhengi einkum nefna að sameiningin getur:

- Bætt þjónustu og styrkt samvinnu á öllum sviðum sem lúta að vöktun náttúru og viðbrögðum við náttúruvá, þ.m.t. jarðskorpuhreyfingum, veðurfari og vatnafari.
- Breikkað og styrkt faglega hæfni og aukið möguleika til að sinna ýmsum verkefnum varðandi náttúru Íslands sem fram til þessa hafa legið utangarðs.
- Styrkt umhverfisráðuneytið í umsjón vatnsauðlinda samkvæmt alþjóðasamningum og í alþjóðasamstarfi sem Ísland hefur gerst aðili að og jafnframt bætt forsendur til að framfylgja evrópsku vatnatilskipuninni sem tekin hefur verið upp hér á landi og nær til alls fersks vatns og strandsjávar.
- Eflt rannsóknir á loftslags/veðurfarsbreytingum og styrkt faglega ráðgjöf fyrir stjórnvöld á því sviði.
- Tryggt vörslu gagna um vatnafar, veðurfari og jarðskorpuhreyfingar og bætt aðgengi almennings og fyrirtækja að þessum gagnagrunnum.
- Skapað öflugri og áhugaverðari vinnustað og gefið starfsmönnum aukin tækifæri til þróunar í starfi.
- Stuðlað að hagræðingu, t.d. í rekstri mælingakerfa, gagnagrunna og ýmiss konar upplýsingakerfa, auk almennrar hagræðingar í sameiginlegri þjónustu og stjórnun.

2. Hlutverk Veðurstofunnar og Vatnamælinga

Sameinuð stofnun tekur við starfsemi Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga. Rétt þykir að minna hér á helstu núverandi hlutverk, verkefni og skyldur þeirra.

2.1 Verkefni Veðurstofu Íslands

Samkvæmt lögum um Veðurstofu Íslands nr. 30/1985 skulu verkefni Veðurstofunnar vera sem hér segir:

1. að sjá um rekstur grunnkerfa og annast grunnþjónustu á sviði veðurþjónustu, sbr. lög um veðurþjónustu;

2. að annast verkefni á sviði ofanflóðavarna, sbr. lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum;
3. að annast jarðskjálftamælingar og úrvinnslu þeirra og safna upplýsingum um jarðskjálfta og hægar jarðskorpuhreyfingar tengdar jarðskjálftum; enn fremur að safna upplýsingum um eldgos og öskufall þegar ástæða þykir til;
4. að gera athuganir og mælingar á mengun í lofti og úrkomu;
5. að fylgjast með framförum og þróun í veðurfræði og öðrum fræðigreinum á starfssviði sínu og vinna að rannsóknum á þeim er hafi það að höfuðmarkmiði að auka þekkingu á veðurfari landsins, bæta veðurþjónustuna og auka hæfni stofnunarinnar til að láta í té upplýsingar í þágu atvinnulífs, öryggismála og annarra þarfa landsmanna;
6. að annast samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina, svo og önnur milliríkjasamskipti innan verkahringis Veðurstofunnar;
7. annað það er ráðherra kann að ákveða að falli undir verksvið Veðurstofunnar.

Í reglugerð um Veðurstofu Íslands nr. 367 frá 1996 er nánar kveðið á um útfærslu einstakra verkefna hennar. Þar er helstu verkefnum Veðurstofunnar lýst svo:

1. Veðurstofa Íslands gerir veðurspár fyrir Ísland og skilgreind hafsvæði umhverfis landið og sendir út sérstakar viðvaranir um yfirvofandi óveður. Einnig sér stofnunin um flugveðurþjónustu á flugvöllum og á flugleiðum í samræmi við óskir flugmálayfirvalda og samkvæmt alþjóðlegum reglum og samþykktum. Stofnunin vaktar hættu á snjóflóðum, aurskriðum, jarðskjálftum, eldgosum, sjávarflóðum og ísingu svo og hafísútbreiðslu og sendir út viðvaranir og upplýsingar til að draga úr hættu á manntjóni og öðrum skaða. Stofnunin veitir almenningi, atvinnulífi og stjórnvöldum ráðgjöf og þjónustu þar sem sérþekking hennar kemur að notum, svo sem vegna skipulagsmála, mannvirkjagerðar, ofanflóðavarna og áætlanagerðar. Stofnunin miðlar rauntímaveðurupplýsingum til innlendra notenda og dreifir slíkum upplýsingum til alþjóðanota í samræmi við skuldbindingar gagnvart Alþjóðaveðurfræðistofnuninni.
2. Veðurstofa Íslands aflar veðurfræðilegra gagna með rekstri veðurstöðvakerfis á landi og sjó. Þá annast stofnunin mælingar á ýmsum efnum í andrúmslofti og úrkomu, m.a. vegna alþjóðlegra skuldbindinga og vegna rannsókna á veðurfarsbreytingum, ósoneyðingar og dreifingar þrávirkra lífrænna efna, þungmálma og annarra skaðlegra efna í andrúmslofti.

Stofnunin skal með rekstri stöðvakerfis mæla jarðhræringar og afla gagna um jarðskjálfta, eldgos og öskufall og sér um sértækar mælingar vegna ofanflóðahættu og söfnun gagna um snjóflóð og skriðuföll. Stofnunin annast þjálfun athugunarmanna á landi og sjó og snjóflóðaeftirlitsmanna með sérstakri kennslu og endurmenntun.

3. Veðurstofa Íslands stundar rannsóknir á veðurfari landsins, ofanflóðum, hegðun hafíss og í veðurfræði almennt, á sviði jarðeðlisfræði og annarra fræðigreina sem eru á starfssviði stofnunarinnar.

Stofnunin annast gerð hættumats vegna snjóflóðahættu og hættu á jarðskjálftum auk hættumats á hverri þeirri náttúruvá sem stofnuninni er ætlað að vakta.

Stofnunin vinnur að úrvinnslu- og rannsóknaverkefnum fyrir stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga auk annarra verkefna sem umhverfisráðherra ákveður að fengnum tillögum eða að höfðu samráði við veðurstofustjóra.

Stofnunin tekur þátt í alþjóðlegri rannsóknastarfsemi með sérstakri áherslu á veðurþjónustu, hnattræn loftslagsvandamál og eflingu þekkingar innan þeirra greina sem tengjast starfssviði hennar.

Sérstök lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum voru sett árið 1997 og önnur sérlög um veðurþjónustu voru sett árið 2004 og er hlutverki og verkefnum Veðurstofunnar í þessum málaflokkum lýst nokkuð ýtarlega í þessum lögum. Ýmsar reglugerðir hafa síðan verið settar um einstaka þætti ofanflóðamála, svo sem hættumat. Engin sérlög eða reglugerð hafa verið sett um jarðvá, en að því hefur verið stefnt af hálfu stjórnvalda frá því að lög um veðurþjónustu tóku gildi.

2.2 Verkefni Vatnamælinga

Engin sérstök lög hafa verið sett um starfsemi Vatnamælinga en þær hafa frá setningu orkulaga nr. 58/1967 verið deild í Orkustofnun. Í lögum um Orkustofnun nr. 87/2003 segir í 3. gr.:

Starfsemi vatnamælinga Orkustofnunar skal rekin sem sjálfstæð eining og vera fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Skal einingin standa undir þeim kostnaði sem af starfsemi hennar hlýst með sölu á þjónustu.

Í reglugerð um Orkustofnun nr. 308/2004 er helstu verkefnum Vatnamælinga lýst svo í 8. gr.:

1. að annast langtímarannsóknir á vatnafari og rannsóknir á vatnsauðlindinni, eðli hennar og skilyrðum til nýtingar samkvæmt samningi við þá, sem slíkar rannsóknir kosta, þ. á m. orkumálasvið stofnunarinnar, orkufyrirtæki o.fl.,
2. að vinna að sérstökum verkefnum fyrir orkumálasvið, sem miða að því að uppfylla hlutverk þess,
3. aðrar rannsóknir á umhverfis- og auðlindasviði sem fallið geta að hlutverki Vatnamælinga,
4. að markaðsfæra þekkingu Orkustofnunar í vatnafarsrannsóknum, enda sé ekki tekin meiri áhætta en samrýmist fjárhagslegri getu Vatnamælinga,
5. að finna upp, þróa og aðlaga aðferðir og tæki til rannsókna á vatnafari í samræmi við fjárhag Vatnamælinga hverju sinni.

Þessi verkefni rækja Vatnamælingar m.a. með því:

- að hafa í þjónustu sinni hæfa sérfræðinga með nægilega fagþekkingu og viðhalda henni.
- að hafa tiltækan tækjabúnað, sem nauðsynlegur er til að beita fremstu rannsóknartækni, eftir því sem fjárhagur leyfir og við verður komið á hverjum tíma.
- að taka þátt í samstarfi á sviði vatnafræða í umboði orkumálastjóra.

Verkefni sem Vatnamælingar annast, fyrir orkumálasvið sem og aðra, skulu standa undir sér fjárhagslega og verðlagning taka mið af markaðsverði, þegar slíkt á við. Rekstrarafgangi Vatnamælinga skal í samráði við orkumálastjóra ráðstafa til að efla rannsóknarfærni Vatnamælinga.

Auk rannsókna á vatnafari og vatnsauðlindinni með orkunýtingu í huga hafa Vatnamælingar stundað almennar rannsóknir á umhverfis- og auðlindasviði í samvinnu við Veðurstofu Íslands, Háskóla Íslands, orkufyrirtæki, og norrænar vatna- og veðurfræðistofnanir.

3. Hlutverk og verkefni sameinaðrar stofnunar

Með sameiningu Veðurstofunnar og Vatnamælinga er ekki aðeins stefnt að samrekstri núverandi verkefna, heldur einnig að því að móta hlutverk stofnunarinnar með nýjum og heildstæðum hætti, þannig að tryggt sé að starfssvið og verkefni verði samþætt með það að markmiði að efla starfsemina. Jafnframt að styrkja nýjar áherslur og skerpa á eldri verkefnum. Hér eru einkum um að ræða rannsóknir og ráðgjöf vegna loftslagsbreytinga og markvissari vöktun og kortlagningu á náttúruvá.

3.1 Hlutverk

Starfshópurinn vann sérstaka lýsingu á tilgangi, hlutverkum, viðfangsefnum, gildum og áherslum sameinaðrar stofnunar, sbr. yfirlit í mynd 1. Hér verður gerð grein fyrir þessum þáttum en ítarlegri lýsingu er að finna í fylgiskjali.

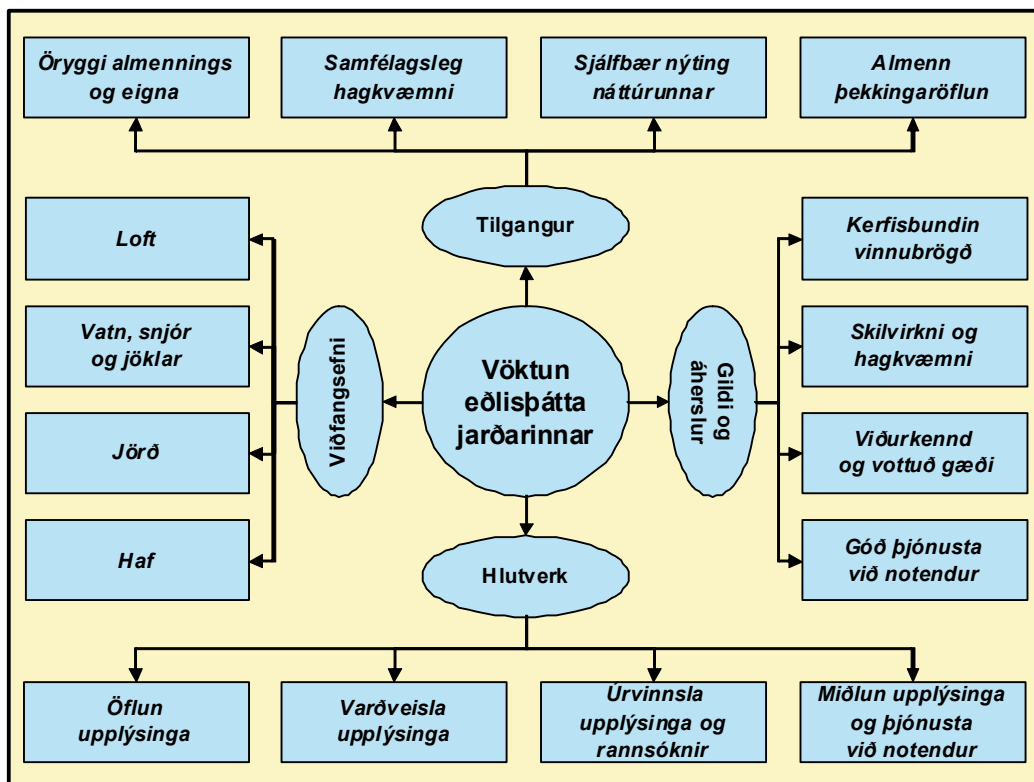
Tilgangur stjórnvalda með starfrækslu stofnunarinnar er að skapa forsendur fyrir öryggi almennings og eigna, samfélagslegri hagkvæmni, sjálfbærri nýtingu náttúrunnar og almennri þekkingaröflun á starfssviði hennar.

Viðfangsefni stofnunarinnar beinast að eðlisþáttum jarðarinnar, þ.e. lofti, vatni, snjó og jöklum, jörð og hafi. Unnið er að fjölbreyttum verkefnum sem tengjast meðal annars veðri, hafis, mengun í lofti og úrkomu, ofanflóðum, jarðskjálftum, eldvirkni, hniki á yfirborði jarðar, vatnafari, jöklabúskap, hlaupum og flóðum.

Hlutverk stofnunarinnar er að vakta eðlisþætti lofts, láðs og lagar með öflun, varðveislu, úrvinnslu og miðlun upplýsinga í formi tímaráða og korta, spáa, viðvarana, almennra ráðlegginga og í tengslum við þjónustu og upplýsingamiðlun. Nánar tiltekið fela þessi hlutverk í sér:

- Öflun upplýsinga þar sem áhersla er á:
 - Kerfisbundnar athuganir og mælingar.
 - Ýmsar sérmælingar og landfræðileg gögn.
 - Erlenda gagnabanka.
 - Fjarkönnunargögn.
- Varðveislu upplýsinga sem miðast við:
 - Skráningu.
 - Samtíma- og langtímagögn.
 - Notkun landupplýsingakerfa.
 - Gagnasöfn og gagnagrunna.
- Úrvinnslu upplýsinga og rannsóknir sem einkum taka til:
 - Greiningu og túlkun gagna.
 - Spáa og viðvarana um náttúruvá og hættuástand.
 - Úrvinnslu gagna vegna skipulags, mannvirkjagerðar, áhættumats og viðbragðsáætlana.
 - Rannsóknna.
- Miðlun upplýsinga og þjónusta við notendur sem eru:
 - Almennir.
 - Stjórnvöld.
 - Viðskiptavinir, svo sem stofnanir og fyrirtæki.
 - Innlendir og erlendir samstarfsaðilar.

Mynd 1. Yfirlit yfir tilgang, hlutverk, viðfangsefni, gildi og áherslur sameinaðrar stofnunar.



Í starfsemi sinni leggur stofnunin áherslu á að starfa á kerfisbundinn og skilvirkan hátt og með viðurkenndum gæðum í þjónustu sinni við stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og almenning. Skipta má áherslum í fjóra meginþætti:

- Kerfisbundin vinnubrögð.
- Skilvirkni og hagkvæmni.
- Viðurkennd og vottuð gæði.
- Góð þjónusta við notendur.

3.2 Verkefni

Lagt er til að lögbundin verkefni sameinaðrar stofnunar verði sem hér segir:

1. að annast vöktun vegna náttúruvár og gefa út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu af völdum veðurs og veðurtengdra þátta, jarðskjálfta, eldgosa, hlaupa og vatnsflóða;
2. að sjá um rekstur veðurfræðilegra grunnkerfa og annast veðurþjónustu, sbr. lög um veðurþjónustu;
3. að annast almennar kerfisbundnar vatnamælingar í ám, stöðuvötnum, lónum, strandlónum, strandsjó og grunnvatni, þar með talið mælingar á rennsli, vatnshæð, vatnshita, aurburði og öðrum eðlis- og efnafræðilegum eiginleikum vatns, ásamt skráningu og varðveislu slíkra gagna;
4. að annast mælingar á snjóalögum og jöklabúskap og kortlagningu á ísalögum fallvatna og stöðuvatna;

5. að annast mælingar á hvers kyns jarðhræringum, jarðspennu, kvikuhreyfingum og hægum jarðskorpuhreyfingum, auk þess að safna upplýsingum um eldgos og öskufall;
6. að gera athuganir og mælingar á mengun í lofti, úrkomu og vatni;
7. að annast langtímarannsóknir á vatnsauðlindinni, eðli hennar og skilyrðum til nýtingar.
8. að kortleggja veðurfar landsins og fylgjast með loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra á þá þætti náttúrunnar sem stofnunin á að vakta;
9. að kortleggja stöðuvötn og vatnsfarvegi landsins og gera vatnafars- og flóðakort;
10. að kortleggja jarðskjálftavirkni landsins og fylgjast með breytingum á jarðskjálftavirkni;
11. að sinna verkefnum á sviði ofanflóðavarna, sbr. lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum;
12. að vinna hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni almannavarnayfirvalda eða annarra stjórnvalda;
13. að vinna að rannsóknum á starfssviðum stofnunarinnar er hafi það að höfuðmarkmiði að auka þekkingu á ýmsum eðlisþáttum loftslags, láðs og lagar, auka þekkingu á vatnafari, veðurfari og jarðskjálftavirkni landsins, bæta þjónustuna og auka hæfni stofnunarinnar til að láta í té upplýsingar í þágu atvinnulífs, öryggismála, sjálfbærrar nýtingar auðlinda og annarra þarfa landsmanna;
14. að annast samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina og önnur milliríkjasamskipti innan verkahringis stofnunarinnar;
15. að vera ráðuneytinu og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni á verksviði stofnunarinnar;
16. önnur verkefni sem ráðherra felur stofnuninni sérstaklega.

4. Fjármögnun og rekstur

4.1 Fjármögnun

Fjármögnun Vatnamælinga annars vegar og Veðurstofu hins vegar er mjög ólík eins og fram kemur í töflu 1.¹

Tafla 1. Fjármögnun Vatnamælinga og Veðurstofu.

Fjármögnun	Veður- stofa		Vatna- mælingar		Samtals	Hlutfall
		Hlutfall		Hlutfall		
Beinar fjárveitingar	624	63%	31	8%	656	47%
Samningur við aðra ríkisstofnun	72	7%	135	35%	207	15%
Seld þjónusta innanlands	62	6%	188	48%	250	18%
Seld þjónusta erlendis	218	22%	37	9%	255	18%
Styrktarsjóðir o.fl.	20	2%	0	0%	20	1%
Samtals	996	100%	391	100%	1.388	100%
Þar af fjárveitingar	624	63%	31	8%	656	47%
Þar af sértekjur	372	37%	360	92%	732	53%
Upphaflega af fjárlögum	696	70%	166	42%	863	62%

Um 63% fjármögnunar Veðurstofunnar kemur beint af fjárlögum en aðeins 8% fjármögnunar Vatnamælinga. Hins vegar kemur tiltölulega stór hluti fjármögnunar Vatnamælinga (um 35%) óbeint frá fjárlögum á grundvelli samnings við Orkustofnun. Samsvarandi fjármögnun Veðurstofunnar á grundvelli samnings við Ofanflóðasjóð er um 7%.

¹ Upplýsingar um fjármögnun koma frá stofnuninum og lýsa stöðunni eins og hún var í upphafi árs 2008. Mögulegt er að minniháttar frávik sé milli heildartalna í töflunni og fjárlaga.

Samtals skiptist fjármögnun stofnananna nokkuð jafnt á milli fjárveitinga og sértekna. Hins vegar er hlutfall fjármögnunar af fjárlögum um 62% þegar bæði er horft til beinna fjárveitinga og fjármuna af fjárlögum sem renna til stofnananna á grundvelli samninga við aðrar ríkisstofnanir.

Báðar stofnanir fá verulegar tekjur af sölu þjónustu. Um 28% fjármögnunar Veðurstofunnar er vegna seldrar þjónustu og þá fyrst og fremst til Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Um 58% fjármögnunar Vatnamælinga er vegna sölu á þjónustu til orkufyrirtækja og annarra aðila.

Hátt hlutfall sértekna hjá Vatnamælingum hefur þýtt að stofnunin hefur kostnaðargreint starfsemi sína mjög nákvæmlega og verðleggur þjónustu sína á grundvelli slíkrar greiningar. Veðurstofan hefur ekki unnið slíka greiningu nema að hluta, enda er ytri fjármögnun að stærstum hluta bundin tilteknum aðföngum (tækjum og tilteknum mælingum) fremur en afurðum.

Ólík fjárhagsleg uppbygging Veðurstofu Íslands og Vatnamælinga þýðir að ekki er einfalt að finna eitt rekstrarlíkan sem hentar sameinaðri stofnun. Af þessum ástæðum voru skoðaðir nokkrir valkostir um rekstrarlíkan:

1. Fjármögnun að mestu leyti af fjárlögum. Þetta myndi þýða að hluti núverandi framlaga frá Orkustofnun og Ofanflóðasjóði myndu renna beint til stofnunarinnar. Sértekjur myndu þá nema u.þ.b. þriðjungur af rekstrarumfangi.
2. Fjármögnun sem að mestu byggir á óbreyttum aðferðum. Þetta myndi þýða að aðferðir við fjármögnun yrðu fjölbreyttar og ólíkar eftir viðfangsefnum.
3. Öll fjármögnun stofnunarinnar verði á grundvelli samninga við opinbera aðila eða einka aðila. Þessi aðferð þýðir að skilgreina verður hvaða aðili er eðlilegur kaupandi að ólíkum tegundum þjónustu.

Ljóst er að þessar aðferðir hafa hver um sig bæði kosti og galla. Að mati starfshópsins er ekki ástæða til þess að hverfa frá núverandi fyrirkomulagi varðandi þann hluta fjármögnunar sem byggir á samningum við aðra ríkisaðila. Hins vegar er einnig ljóst að ekki eru við núverandi aðstæður forsendur til að öll fjármögnun hinnar nýju stofnunar byggir á samningum. Má í þessu sambandi nefna að erfitt er án frekari aðgerða og verkaskiptingar innan stjórn-sýslunnar að finna eðlilega fjármögnunaraðila og viðsemjanda fyrir hluta viðfangsefna nýrrar stofnunar. Í dag kemur langstærstur hluti sértekna eða seldrar þjónustu frá opinberum stofnunum, opinberum sjóðum, alþjóðastofnunum eða fyrirtækjum í opinberri eigu.

Niðurstaðan er því sú að fjármögnunin byggir fyrst um sinn á núverandi aðferðum. Hins vegar er full ástæða til að nýta kosti samningsformsins við fjármögnun, byggja á gagnsærri greiningu kostnaðarþátta og þjónustusamningum með svipuðum hætti og gert hefur verið á Vatnamælingum og þróa starfsemi í þá átt eftir því sem tæk eru á og hentugt þykir. Telur starfshópurinn að mikil samlegð og hagræðing felist í því að samræma strax alla mælingastarfsemi hinnar nýju stofnunar og samningsforminu við þann rekstur stofnunarinnar. Forsenda þess að þetta sé unnt er að kostnaður allra viðkomandi verkefna verði gerður gagnsær með samræmdum aðferðum. Þetta kallar á kerfisbundna kostnaðargreiningu allra verkefna. Einnig að umsýsla útseldrar þjónustu og þjónustu sem er fjármögnuð af fjárlögum verði samræmd í þeim mæli sem unnt er. Með þessu móti skapar stofnunin sér forsendur til að auka þátt fjármögnunar með samningum.

4.2 Rekstrarform

Náin tengsl eru milli fjármögnunar og rekstrarforms. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins skulu ríkisstofnanir sem sinna starfsemi er að stærstum hluta er fjár-

mögnuð af almennum skatttekjum teljast til A-hluta fjárlaga. Því er ótvírætt að sameinuð stofnun verður í A-hluta við núverandi fjármögnun.

Til B-hluta fjárlaga teljast ríkisfyrirtæki er starfa á markaði og standa að öllu eða verulegu leyti undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja, hvort sem er í samkeppni eða í skjóli einkaréttar. Verði fjármögnun í auknum mæli á grundvelli samninga og sértekna kunna síðar meir að skapast möguleikar á því að hægt verði að breyta stofnuninni í ríkisfyrirtæki á B-hluta fjárlaga.

4.3 Gagnamál

Öflun og varðveisla gagna mun verða fyrirferðarmikil í hinni nýju stofnun. Það er álit starfshópsins að eðlilegt sé að frá upphafi verði út frá því gengið að öll þau gögn sem stofnunin aflar fyrir opinbert fé af fjárlögum verði opin fyrir alla og greiðslur komi aðeins til gegn þeim kostnaði sem fer í það að afgreiða eða afhenda gögnin hverju sinni. Er þetta í samræmi við gagnastefnu ríkisstjórnarinnar. Þó getur stofnunin þurft að gera fyrirvara um afhendingu gagna í annarra eigu.

4.4 Samstarfsaðilar og viðskiptavinir

Samstarf við ýmsa aðila og viðskiptavinum mun verða mikilvægur þáttur í starfsemi hinnar nýju stofnunar. Samstarfið felst einkum í gagnkvæmum skiptum á upplýsingum og þekkingu og samstarfsverkefnum á sviði rannsókna og þróunar. Verulegur hluti tekna stofnunarinnar mun koma frá viðskiptavinum sem kaupa þjónustu á grundvelli samninga.

Innanlands á stofnunin í samstarfi við ýmsar ríkisstofnanir, opinber fyrirtæki og sveitarfélög og í rannsóknasamstarfi við ýmsa háskóla. Helstu viðskiptavinir stofnunarinnar eru opinberar stofnanir, orkufyrirtæki, sveitarfélög, Vegagerðin og ýmsir framkvæmdaaðilar, fjölmiðlar, Ofanflóðasjóður og Alþjóðaflugmálastofnunin.

Meðal erlendra samstarfsaðila má nefna aðrar veðurstofur og vatnafræðistofnanir í Evrópu, háskóla, ýmsar jarðvísindastofnanir, Evrópsku reiknimiðstöðina, ECMWF, Veðurgervihnattastofnun Evrópu, EUMETSAT, Veðurfræðistofnun Evrópu, EUMETNET o.fl. Þá annast stofnunin samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina WMO og ýmsar aðrar alþjóðlegar stofnanir sem starfa á verksviði stofnunarinnar.

5. Sameinuð stofnun

5.1 Staða stofnunar og stjórnun

Lagt er til að hin sameinaða stofnun starfi undir yfirstjórn ráðherra og að skipaður verði forstjóri sem beri ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi stofnunar gagnvart ráðherra. Forstjóri gerir rekstraráætlanir fyrir stofnunina og ræður annað starfsfólk hennar.

Ekki er lagt til að skipuð verði stjórn yfir stofnunina, og er sú afstaða í samræmi við stefnu umhverfisráðuneytisins um stjórnfyrirkomulag A-hluta stofnana. Hins vegar er lagt til að í lögum um stofnunina verði heimildarákvæði sem geri ráðherra kleift að tilnefna, samkvæmt tillögu forstjóra, fagråd sem skuli vera forstjóra til ráðgjafar um starfsemi stofnunarinnar.

5.2 Starfsstöðvar

Höfuðstöðvar Veðurstofunnar eru við Bústaðaveg en Vatnamælingar eru til húsa í Orku-garði í Reykjavík. Unnið er að því að finna starfseminni sameiginlegt húsnæði en slíkt er forsenda fullrar samþættingar og bestu nýtingar á þeim mannauði sem stofnanirnar búa við í dag.

Veðurstofan rekur starfsstöðvar á Akureyri og Ísafirði og hefur starfsemi þeirrar síðarnefndu verið eflað á undanförunum árum með umtalsverðum stuðningi stjórnvalda. Stofnunin nýtur einnig starfskrafta veðurathugunarmanna og gæslumanna með jarðskjálftamælum vítt og breitt um landið. Vatnamælingar ráku tímabundna starfsstöð á Egilsstöðum í tengslum við undirbúning og byggingu Kárahnjúkavirkjunar.

Gert er ráð fyrir að hin nýja stofnun verði með starfsstöðvar á Ísafirði og Akureyri en sameining starfseminnar skapar bættar rekstrarlegar forsendur til að efla starfsemina þar og jafnvel reka fleiri starfsstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins.

5.3 Heiti nýrrar stofnunar

Ýmis álitamál komu upp í umræðum um heiti hinnar nýju stofnunar og fékk ekkert eitt mál eins mikla umræðu í starfshópnum og það hvað skyldi vera nafn hinnar nýju stofnunar. Í þessu sambandi voru einkum nefnd tvo andstæð sjónarmið:

- Að huga að hefðinni bæði með tilliti til sögunnar og þess að Veðurstofa Íslands er vel þekkt meðal þjóðarinnar og skipar ákveðinn sess í huga hennar. Samkvæmt þessu væri rétt að halda heitinu Veðurstofa Íslands eða Veðurstofa á hinn nýju stofnun.
- Að leggja áherslu á að um nýja stofnun sé að ræða sem fá víðtækara hlutverk og því muni nýtt nafn undirstrika nýja framtíðarsýn með breyttum áherslum og verkefnum. Einnig það sjónarmið að heiti stofnunarinnar skipti máli við sameininguna og geri öllum starfsmönnum kleift að samsama sig nýrri stofnun. Voru lagðar fram ýmsar tillögur að nýju heiti en ekki voru gerðar tillögur að tilteknu heiti.

Starfshópurinn var ekki einhuga um tillögu að heiti stofnunarinnar og vísar því til umhverfisráðherra að ákveða um nafn hinnar nýju stofnunar.

5.4 Undirbúningur og framkvæmd sameiningar

Hin nýja stofnun verður meðal stærri stofnana ríkisins með um 130 starfsmenn auk veðurathugunarmanna og annarra starfsmanna á landsbyggðinni sem er nokkuð á annað hundrad. Rekstrarumfang stofnunarinnar mun í upphafi nema um 1,4 miljörðum króna á ári. Ljóst er að sameining stofnana er vandasamt verkefni og því nauðsynlegt að vel sé vandað til þess. Sérstaklega er mikilvægt að hugað sé vel að stöðu og réttindum starfsmanna og gæta að nauðsynlegu samráði við þá. Lagt er til að réttindi starfsmanna verði tryggð þannig að þeim verði boðin störf við hina nýju stofnun og þeir haldi núverandi kjörum sínum. Þá er mikilvægt að starfsemi hinnar nýju stofnunar geti hafist með vissu og festu í starfsmannahaldi og starfsskipulagi strax í upphafi, þ.e. 1. janúar 2009. Til þess að svo megi verða þarf undirbúningur að hefjast fyrir að ákvörðun starfsskipulags og ráðningu starfsmanna hjá hinn nýju stofnun.

Mynd 2 sýnir helstu þætti undirbúnings og framkvæmdar sameiningar. Gert er ráð fyrir að ferlið taki um hálf tveggja ár en hin faglega og rekstrarlega samþætting starfseminnar mun að sjálfsögðu taka lengri tíma. Tímasetningar einstakra verkefna og áfanga geta breyst í samræmi við áherslur og aðstæður. Lagt er til að í lögum um stofnunina verði ákvæði til bráðabirgða um að forstjóri stofnunarinnar verði skipaður frá 1. ágúst 2008 og skuli hann frá þeim tíma vinna að undirbúningi sameiningarinnar í samráði við umhverfisráðherra. Undirbúningurinn mun m.a. fela í sér:

- Skipun forstjóra.
- Starfsmannamál.
- Fjármálastjórn.
- Gerð og samræming stofnanasamninga.

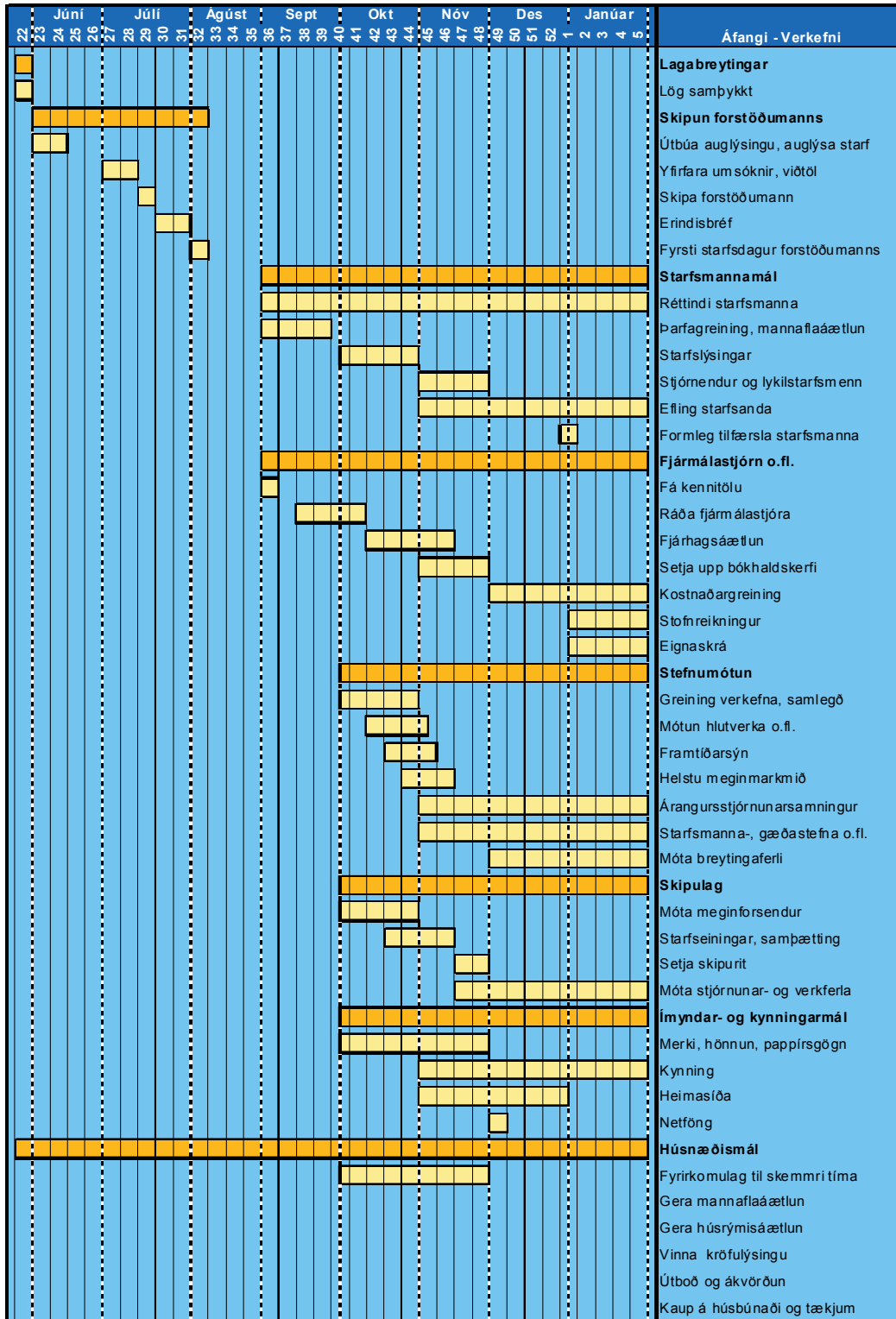
- Stefnunótun.
- Skipulag.
- Ímyndar- og kynningarmál.
- Húsnæðismál.

6. Frumvarp til laga um hina nýju stofnun

Með hliðsjón af þeim tillögum sem kynntar eru hér að ofan um hlutverk, yfirstjórn og rekstur hinnar nýju stofnunar, hefur umhverfissráðuneytið í samráði við starfshópinn unnið drög að frumvarpi til laga um hina nýju stofnun, sem endurspeglar tillögurnar að svo miklu leyti sem rétt er talið að þær þurfi að koma fram í lögum um stofnunina. Önnur atriði tillagnanna eru sett fram sem tillögur fyrir ráðuneytið og yfirstjórn hinnar nýju stofnunar þegar til framkvæmda kemur.

Auk löggjafar um hina nýju stofnun telur starfshópurinn mikilvægt að styrkja lagasetningu um vatnafarsrannsóknir og vöktun á náttúruvá annarri en veðurtengdri náttúruvá til samræmis við lög um veðurþjónustu og snjóflóð og skriðuföll og vill beina því til umhverfissráðherra að sem fyrst verði hafist handa við að undirbúa lagasetningu á þessum sviðum.

Mynd 2. Undirbúningur og framkvæmd sameiningar.



Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um Veðurstofu Íslands.

Frumvarpið mælir fyrir um starfrækslu Veðurstofu Íslands, nýrrar stofnunar sem til verður við sameiningu Veðurstofu Íslands og vatnamælinga Orkustofnunar í samræmi við ákvæði 33. gr. laga nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands. Skulu löggin öðlast gildi 1. janúar 2009 og frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 30/1985, um Veðurstofu Íslands og 3. gr. laga nr. 87/2003, um Orkustofnun. Forstjóri nýrrar Veðurstofu Íslands skal skipaður frá 1. ágúst 2008 og vinna að undirbúningi gildistöku laganna.

Lögboðnum verkefnum hinnar nýju stofnunar er lýst í 3. gr. frumvarpsins en flestum þeirra er nú þegar sinnt af Veðurstofu Íslands og vatnamælingum Orkustofnunar. Starfsemi beggja stofnananna er margþætt og báðar reka þær mælakerfi um allt land og beita á margan hátt svipaðri tækni við öflun gagna og úrvinnslu þeirra. Við sameiningu þeirra er gert ráð fyrir jákvæðum samlegðaráhrifum á mörgum sviðum og með henni er einnig stefnt að styrkingu á faglegri hæfni og getu ásamt hagræðingu í rekstri.

Rekstrarumfang Veðurstofu Íslands á fjárlögum yfirstandandi árs er 970,3 m.kr. og rekstrarumfang Vatnamælinga er 446,6 m.kr. Heildarumfang þeirra á fjárlögum er því 1.416,9 m.kr. og þar af eru 786,8 m.kr. fjármagnaðar með sértekjum en 630,1 m.kr. með beinu framlagi úr ríkissjóði. Í greinargerð starfshóps sem umhverfissráðherra skipaði til að undirbúa sameininguna og leggja grunn að lagafrumvarpi um hina nýju stofnun er reiknað með nánast óbreyttu rekstrarumfangi, eða um 1.400 m.kr. og 130 starfsmönnum auk veðurathugunarmanna og annarra starfsmanna á landsbyggðinni. Starfsmönnum vatnamælinga Orkustofnunar og Veðurstofu Íslands skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Biðlaunaréttur er til staðar hjá átta starfsmönnum og kjósi þeir allir að nýta sér hann getur sá kostnaður numið allt að 60 m.kr. Gera má ráð fyrir að slíkur réttur verði einungis nýttur að hluta og ætti stofnunin því að geta borið hann á nokkurra ára tímabili.

Ekki liggur fyrir hvernig leyst verður úr húsnæðismálum hinnar nýju stofnunar en í áður nefndri greinargerð kemur fram að unnið sé að því að finna starfseminni sameiginlegt húsnæði, enda sé slíkt forsenda fullrar samþættingar og bestu nýtingar mannauðs. Gert er ráð fyrir að hin nýja stofnun verði þó áfram með starfsstöðvar á Ísafirði og Akureyri. Reikna má með því að annað hvort verði núverandi húsnæði Veðurstofunnar í Reykjavík stækkað eða öll starfsemin flutt í annað húsnæði. Á móti kemur að hver sem niðurstaðan verður þá losnar til annarra nota núverandi húsnæði annarrar stofnunarinnar eða beggja. Breytingar á húsnæðismálum fyrir starfsemina leiða þó ekki beinlínis af ákvæðum frumvarpsins og ákvarðanir um þau mál verður að taka með hliðsjón af fjárveitingu á fjárlögum.

Niðurstaða þessa kostnaðarmats er því sú að lögfesting frumvarpsins hafi óveruleg áhrif á kostnað ríkissjóðs.

