

MINNISBLAÐ

Til: Alþingi s – Umhverfis- og samgöngunefndar

Frá: Ríkisendurskoðun 

Dags: 23.5.2017

Efni: Frumvarp til laga um Umhverfisstofnun

Vísað er til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um að Ríkisendurskoðun sendi nefndinni minnisblað um hvað stæði hugsanlega út af eða þyrfti að lagfæra í frumvarpi til laga um Umhverfisstofnun (sbr. 204. mál á 146. löggjafarþingi 2016–17) miðað við athugasemdir og ábendingar stofnunarinnar í skýrslunni *Umhverfisstofnun* (2006). Beiðni þessi var lögð fram 22. maí 2017 á fundi nefndarinnar með fulltrúum Ríkisendurskoðunar, Umhverfisstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Í áðurnefndri skýrslu lagði Ríkisendurskoðun fram sex meginábendingar til úrbóta sem ýmist beindust að umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) eða Umhverfisstofnun. Þegar skýrslunni var fylgt eftir árið 2010 kom í ljós að brugðist hafði verið við öllum þessum ábendingum utan einni, þ.e. þeirri að setja nýja og heildstæða löggjöf um Umhverfisstofnun í því skyni að einfalda það regluverk sem stofnunin starfaði eftir, kveða skýrar á um hlutverk hennar og verkefni og samþætta þau. Ríkisendurskoðun ítrekaði þessa ábendingu á ný í eftirfylgniskýrslu árið 2011 en féll síðan frá henni í eftirfylgniskýrslu árið 2014 þar sem þá var unnið að frumvarpi til laga um Umhverfisstofnun.

Í rökstuðningi sínum árið 2006 fyrir þeirri ábendingu að endurskoða þyrfti lagaumhverfi Umhverfisstofnunar benti Ríkisendurskoðun m.a. á að það væri óþarflega flókið, ekki síst fyrir viðskiptavini stofnunarinnar, þar sem fjallað væri um hlutverk og verkefni hennar í rúmlega tuttugu lögum og fjölmörgum reglugerðum. Að auki gæti þetta lagaumhverfi hugsanlega stuðlað að því að viðhalda einangrun einstakra sviða Umhverfisstofnunar, sem varð til árið 2003 með sameiningu fjögurra opinberra stofnana, og dregið úr árangri sameiningarinnar.

Í samræmi við lögbundið hlutverk Ríkisendurskoðunar og alþjóðlega staðla um stjórnsýsluúttektir lagði stofnunin í skýrslu sinni árið 2006 ekki fram beinar tillögur um hvernig breyta þyrfti lögum um Umhverfisstofnun, t.d. hvort rétt væri að afmarka tiltekin hlutverk hennar og verkefni með öðrum hætti en gert er. Slíkt væri í höndum Alþingis, að teknu tilliti til sjónarmiða þeirra sem málið varðaði. Ríkisendurskoðun vakti þó athygli á tveimur málefnum sem stofnunin taldi rétt að

ráðuneytið og Umhverfisstofnun skoðuðu hvernig samrýmdust verkefnum og skipulagi Umhverfisstofnunar (sjá m.a. bls. 47) en felldi þá umfjöllun ekki undir ábendinguna „Ný lög um Umhverfisstofnun“.

Annars vegar var um að ræða skipulag á heilbrigðiseftirliti sem er að mestu í höndum sveitarfélaga en Umhverfisstofnun er ætlað að samræma þótt hún hafi ekki boðvald yfir sveitarfélögum heldur aðeins leiðbeinandi hlutverk. Við vinnslu úttektarinnar komu fram vísbendingar um að þetta fyrirkomulag hentaði ekki nógu vel til að tryggja gott og samræmt heilbrigðiseftirlit og því hvatti Ríkisendurskoðun til þess að kannað yrði hvort færa mætti heilbrigðiseftirlitið frá sveitarfélögum til ríkisins.

Hins vegar var um að ræða rekstur þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða. Í því sambandi benti Ríkisendurskoðun á að Umhverfisstofnun sinnti fyrst og fremst stjórnsýsluverkefnum og væru verkefni hennar við rekstur þjóðgarða nokkuð á skjön við það hlutverk. Stofnunin taldi því eðlilegast að verkefni sem snúa að þessum rekstri yrðu aðskilin frá þáverandi náttúruverndarsviði Umhverfisstofnunar: „Til greina kæmi að flytja þennan málaflokk til annarrar ríkisstofnunar. Þó kynni að vera einfaldara og hagkvæmara að sérstakt svið innan UST, sem ekki hefur stjórnsýslu með höndum, taki hann að sér.“

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi skýrslu sinni eftir árið 2010 kom fram að umhverfisráðuneyti hefði árið 2009 látið ráðgjafarfyrirtæki athuga stofnanauppbyggingu ráðuneytisins, m.a. með tilliti til reksturs þjóðgarða og fyrirkomulags heilbrigðiseftirlits. Umhverfisstofnun hefði þá verið gefinn kostur á að koma á framfæri tillögum sínum og hefði hún lagt til að hugað yrði að sameiningu allra þjóðgarða og friðlýstra svæða undir einni stofnun og að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga yrði fært undir Umhverfisstofnun. Með hliðsjón af þessum svörum taldi Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka athugasemdir sínar sem lutu að þessum málum enda hefði ráðuneytið tekið þau til skoðunar og sett þau í viðunandi ferli.

Umræddar tillögur Umhverfisstofnunar eða hugmyndir annarra aðila, t.d. hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013, hafa þó enn ekki komið til framkvæmda og í áður nefndu frumvarpi til laga um Umhverfisstofnun er ekki gert ráð fyrir breytingum á þeim verkefnum stofnunarinnar sem lúta að heilbrigðiseftirliti eða þjóðgörðum og friðlýstum svæðum. Frumvarpinu er enda fyrst og fremst ætlað að mynda einhvers konar ramma um núverandi hlutverk Umhverfisstofnunar, verkefni og ábyrgðarsvið sem nánar sé kveðið á um í sérlögum sem stofnunin starfar eftir. Samkvæmt því er mögulegt að breyta hlutverki og verkefnum hennar með breytingum á þeim sérlögum. Í þeirri greinargerð sem fylgir frumvarpi til laga um Umhverfisstofnun er þess t.d. getið að stefnt sé að því að leggja fram á Alþingi haustið 2017 frumvarp til laga um breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, einkum hvað varðar verkaskiptingu Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Gera má ráð fyrir að þar gefist kostur á að huga að sjónarmiðum bæði Ríkisendurskoðunar og annarra um þessi efni.

Eins lýstu fulltrúar Umhverfisstofnunar því á áður nefndum fundi með umhverfis- og samgöngunefnd 22. maí 2017 og síðar í tölvubréfi til Ríkisendurskoðunar frá 23. maí að umsjón og

rekstur náttúruverndarsvæða séu í raun aðgreind frá stjórnsýslu þessa málaflokks í núverandi skipuriti stofnunarinnar. Svið náttúru fari með umsjón og almennan rekstur friðlýstra svæða en svið samþættingar beri ábyrgð á leyfisveitingum á friðlýstum svæðum, undirbúningi friðlýsinga og gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Starfsfólk friðlýstra svæða taki þó þátt í ákvörðunum um leyfi á þeim svæðum sem þau annast til að tryggja faglegt áhrifamat. Þá er átt við áhrif viðkomandi framkvæmdar á lífríki, gróður, landslag o.fl. á viðkomandi svæði. Ekki sé því um eiginlega skörun hvað þessi verkefni varðar, að svo miklu leyti sem unnt sé að greina að fullu og öllu milli stjórnsýslu og rekstrar. Á áðurnefndum fundi kom einnig fram sú skoðun Umhverfisstofnunar að þessi tilhögun væri hagkvæmari en að koma á fót sérstakri stofnun sem hefði umsjón með þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum. Samkvæmt þessu má ráða að núverandi tilhögun falli að þeim möguleika sem Ríkisendurskoðun varpaði fram árið 2006 að hugsanlega væri einfaldara og hagkvæmara að sérstakt svið innan Umhverfisstofnunar, sem ekki hefur stjórnsýslu með höndum, taki þennan málaflokk að sér fremur en að hann yrði fluttur til annarrar ríkisstofnunar.

Með hliðsjón af þessu telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að gera athugasemd við það frumvarp til laga um Umhverfisstofnun sem nú liggur fyrir Alþingi eða leggja til að á því verði gerðar breytingar til að koma til móts við athugasemdir og ábendingar stofnunarinnar í skýrslu hennar um Umhverfisstofnun frá árinu 2006.