

Nefndasvið Alþingis

Sent í tölvupósti: nefndasvid@althingi.is, krb@althingi.is

4. apríl 2017

Hér eftir fer umsögn Landverndar, Þórunnartúni 6, Reykjavík um frumvarp til laga um Umhverfisstofnun, 204. mál.

Landvernd vísar til umsagna sinna á fyrri stigum þessa máls, dags. 15. febrúar og 1. september 2016, og ítrekar þær athugasemdir sem þar koma fram, sem ekki hefur að neinu leyti verið komið til móts við í frumvarpinu, eða í annarri vinnu umhverfis- og auðlindaráðuneytis frá því umsögn samtakanna kom fram við frumvarpsdrög 15. febrúar 2016. Landvernd leggst gegn því að frumvarpið verði óbreytt að lögum og leggur til að frekari vinna fari fram í ráðuneytinu þar sem brugðist er við vandamálu í stofnanaumhverfi umhverfismála.

Landvernd bendir nú sérstaklega á eftirfarandi galla frumvarpsins.

1. Einkar bagalegt er að frumvarpið skýrir ekki á neinn hátt hlutverk Umhverfisstofnunar varðandi **sérlög á sviði náttúruverndar**, svo sem laga um verndun Mývatns og Laxár, og umsagnaraðilar hafa bent á ósamræmi við náttúruverndarlög. Í nágrannalöndum okkar líkt og í Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands ekki talið vera rétt að hafa **tvær höfuðgreinar umhverfisverndar; mengunarvarnir og náttúruvernd**, í einni og sömu stofnun. Landvernd er sammála því. Einnig setti Umhverfisstofnun sjálf fram þá hugmynd í bréfi til umhverfis- og auðlindaráðuneytis 24. mars 2009 að umsjón og **rekstur þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða yrði færð í sérstaka stofnun**, og færði fyrir því gild rök.

- Nýlega hefur sýnt sig í framkvæmd að þessi hlutverk fara hreint ekki vel saman, þar sem Umhverfisstofnun hefur bent á heilbrigðiseftirlit þegar fjallað er um ítrekaðar óleyfisframkvæmdir og -rekstur á verndarsvæði Mývatnslaga. Umhverfisstofnun ber samt ábyrgð á framkvæmd náttúruverndar á svæðinu; bæði vegna sérlaga um verndun Mývatns og Laxár og vegna almennra náttúruverndalaga. Frumvarpið gerir ekkert til að bæta úr þessu réttarástandi.

Engin rök eru færð fyrir samrekstri tveggja höfuðgreina umhverfisverndar í frumvarpinu.

2. Þegar ráðherra mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi 7. mars 2017 sagði hún að hér væri um að ræða tiltekt í lagasafninu. Engin efnisleg breyting yrði á starfsháttum Umhverfisstofnunar með samþykkt frumvarpsins. Hið fyrra er efnislega ekki alveg rétt. Frumvarpið á sér uppruna í **stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar** fyrir 11 árum¹, sem lauk 2014 þar sem **verið væri að framkvæma ábendingar hennar**, m.a. um **eðlilegar fjárveitingar**². Í þeirri stjórnsýsluúttekt kom m.a. eftirfarandi fram:

- Mælt var með að fram færi athugun á því hvort rekstur þjóðgarða og annarra friðlýstra svæði væri betur kominn annarsstaðar en hjá Umhverfisstofnun, sem og breytt fyrirkomulag heilbrigðiseftirlits.
- *“Umhverfisstofnun sinnir fyrst og fremst stjórnsýsluverkefnum og eru verkefni hennar við rekstur þjóðgarða nokkuð á skjön við það hlutverk.”*

Frumvarpið bregst alls ekki á nægilegan hátt við ábendingum Ríkisendurskoðunar.

3. Í framhaldi af ábendingum Ríkisendurskoðunar voru gerðar nokkrar skýrslur:

- Í ráðgjafarskýrslu Capacent fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneyti frá júní 2009 komu fram hugmyndir um breytta stofnanauppbyggingu stofnana ráðuneytisins og mælt var með því að **sameina verkefni á sviði náttúruverndar**. Ekki er minnst á skýrslu Capacent í frumvarpinu og hún hefur ekki verið gerð aðgengileg á internetinu.
- Ráðgjafarskýrsla Stjórnarháttá fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneyti 2011, „Skýrsla um breytta skipan umhverfisstofnana: Þjóðgarðar og friðlýst svæði“, lagði til að stofnuð yrði sérstök **þjóðgarðastofnun** og útfærði hugmyndir þar um. Þessi skýrsla hefur heldur ekki verið gerð aðgengileg á internetinu. Ekki er á hana minnst í frumvarpinu.
- Í Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands 2011 kom fram að óheppilegt sé að stjórn þjóðgarða sé ekki samræmd og tillaga kom fram um sameiningu verkefna þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða.
- Tekið var undir tillögur um þjóðgarðastofnun í skýrslu hagræðingarhóps fyrri ríkisstjórnar um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri í nóvember 2013, byggt á ofangreindum skýrslum.
- Í stefnu fyrri ríkisstjórnar í ferðamennsku, Vegvísinum, frá október 2015 segir: *“Lagt er til að þjóðgarðar, önnur friðlýst svæði og þjóðlendur verði á einni hendi innan stjórnkerfisins í stað þess að heyra undir þrjár stofnanir nú er. Markmiðið er að tryggja skilvirka stjórnsýslu, tryggja að náttúruverndarsjónarmið njóti sín...”*

¹ Yfirferð er yfir þetta í umsögn Landverndar til Alþingis 15. febrúar 2016 um frumvarpið þegar það var lagt fram í fyrra sinnið.

² Í svari umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar 30. janúar 2014 kom fram að það hygðist skipa starfshóp í febrúar 2014 til að vinna frumvarp til laga um Umhverfisstofnun sem stjórnsýslustofnun umhverfismála. *“Þar sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti vinnur nú að því að framkvæma ábendingu Ríkisendurskoðunar frá árunum 2006, 2010 og 2011 ítrekar stofnunin hana ekki að svo stöddu.”*

Engin ofangreindra skýrslna og úttekta mæla með því að núverandi fyrirkomulag Umhverfisstofnunar verði áfram við lýði, líkt og frumvarpið gerir ráð fyrir. Ekki eru heldur færð rök gegn niðurstöðum þeirra, heldur er framhjá þeim sneitt í vinnu ráðuneytisins.

4. Aukin verkefni voru sett á herðar Umhverfisstofnunar með náttúruverndarlögum nr. 60/2013 sem gildi tóku í nóvember 2015, **án þess að fjármunir fylgdu** (sbr. einnig áðurgreind athugasemd Ríkisendurskoðunar). Á þetta benti stofnunarinnar sjálf í umsögnum um frumvarp til þeirra laga. Ekkert er fjallað um þetta í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar.
5. Landvernd gagnrýnir það að í athugasemdum með frumvarpinu er ekki að öllu leyti gerð grein fyrir þeim athugasemdum er fram komu á vinnslustigi frumvarpsins í ársbyrjun 2016. Þær umsagnir hafa ekki verið gerðar aðgengilegar á internetinu. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til umhverfis- og auðlindaráðuneytis frá 12. febrúar 2016 kom þannig fram að hlutverk Umhverfisstofnunar skv. nógildandi lögum væri mjög óskýrt og frumvarpsdrögin bættu ekki úr því. Í sameiginlegri umsögn Samtök atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins 9. febrúar 2016 var bent á að ástæða væri til að stokka upp stofnanakerfið og að ákvæði frumvarpsdraganna stönguðust í sumum tilvikum á við lög, einkum náttúruverndarlög, og að þetta skapaði óvissu. Loks benti Veðurstofa Íslands á það í umsögn 10. febrúar 2016 til ráðuneytisins að tengingu skorti í frumvarpsdrögum við þá athugun sem gerð hefði verið á stofnanauppbyggingu á vegum ráðuneytisins. Um þessa síðustu athugasemd er raunar getið í athugasemdum, en ekki er brugðist við henni. Landvernd getur ekki séð að tekin hafi verið afstaða til neinna ofangreindra þátta umsagnanna á vinnslustigi frumvarpsins og ekki heldur til umsagnar samtakanna, og gagnrýnir hvoru tveggja.

Landvernd telur frumvarpið vanbúið og leggur til að því verði vísað aftur til ráðuneytisins til þess að vinna frumvarp er bregðist við þeim ábendingum sem raunverulega voru tilefni gerðar þess, og þeim tillögum sem komu fram í kjölfar þeirra. Einboðið er að stokka upp stofnanakerfið sem Umhverfisstofnun er hluti af. Landvernd telur almennt alls ekki heppilegt að stofnanir leiki lykilhlutverk í lagasmíð um þær sjálfar, líkt og Umhverfisstofnun gerði varðandi það frumvarp sem hér er til umfjöllunar, þar sem unnið var út frá tillögum hennar sjálfar og hún skipaði helming fulltrúa í starfshópi er vann frumvarpsdrögin.

Virðingarfyllt,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri

Sif Konráðsdóttir
hæstaréttarlögmaður

