

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík 4. apríl 2017
UST201703-164/S.Á.
04.00

Efni: Frumvarp til laga um Umhverfisstofnun (heildarlög), 204. mál

Þann 17.03.2017 sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Umhverfisstofnun til umsagnar frumvarp til laga um Umhverfisstofnun. Frumvarpið er endurflutt nær óbreytt og hefur Umhverfisstofnun áður gert athugasemdir við frumvarpið. Umhverfisstofnun telur þó ástæðu til að ítreka nokkrar fyrri athugasemdir og setur jafnframt fram nýjar.

Umhverfisstofnun tók þátt í vinnu við gerð frumvarpsins og hefur því ekki viðtækar athugasemdir. Umhverfisstofnun var sett á laggirnar með sameiningu tiltekinna stofnana árið 2003. Aðeins voru unnar lágmarksbreytingar á lögum af því tilefni. Stofnunin telur setningu sérstakra laga um stofnunina til bóta hvað varðar skýrleika um hlutverk stofnunarinnar gagnvart þeim sem hún þjónustar. Með frumvarpinu er lagt til að fest verði í sessi vinnulag sem stofnunin hefur tileinkað sér á undanförunum árum, svo sem um samvinnu og samráð, gerð ársáætlunar o.fl.

Í 2. gr. frumvarpsins eru ákvæði um skipulag stofnunarinnar. Rétt væri að bæta inn ákvæði um hæfniskilyrði forstjóra Umhverfisstofnunar t.d. „Forstjóri skal hafa háskólamenntun á verkefnasviði stofnunarinnar.“

Í frumvarpinu er, í 5. gr., útfært samræmingarhlutverk stofnunarinnar einkum gagnvart heilbrigðisnefndum. Gert er ráð fyrir að unnin verði sérstök samræmingarverkefni í samvinnu við heilbrigðisnefndir, handbækur og verklagsreglur o.fl. Heilbrigðisnefndir eru ekki undirstofnanir Umhverfisstofnunar heldur skipaðar af sveitarfélögum og er samræming með samvinnu því sú aðferð sem að mati stofnunarinnar skilar helst árangri.

Í 7. gr. er fjallað um náttúruvernd og umhverfisábyrgð. Umhverfisstofnun bendir á að þau verkefni sem falla undir náttúruvernd eru fjölbreytt og gríðarlega umfangsmikil. Af fyrirsögninni má ætla að verkefni er varða umhverfisábyrgð séu mjög svipuð og/eða mikil samlegð sé með þessum verkefnum í framkvæmd en sú er ekki raunin í framkvæmd. Sérstök lög fjalla um umhverfisábyrgð sem sett voru á grundvelli Samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Vakin er athygli á mögulegri umhverfisábyrgð fyrirtækja í útgefnum starfsleyfum fyrir mengandi starfsemi. Lítil virkni er í löggjöfinni að öðru leyti bæði þar sem fjármagn hefur ekki fengist til fræðsluverkefna og fáar fyrirsögnir hafa borist um tilvik sem fallið geta undir lögin. Þar að auki skortir á útfærslu/innleiðingu lykilviðmiða þeirra laga svo sem um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og um ástand vatnshlota.

Mætti því jafnvel fella út umfjöllun um þetta verkefni í lögnum enda ekki ætlunin að tilgreina verkefni stofnunarinnar með tæmandi hætti.

Umhverfisstofnun hefur kallað eftir því að gerður sé greinarmunur á ábyrgð stofnunarinnar á friðlýstum og friðuðum svæðum annars vegar og öðrum náttúruverndarsvæðum hins vegar. Þar er um að ræða svæði þar sem hvorki hefur verið gert samkomulag við landeigendur né sveitarfélög um umsjón stofnunarinnar og engin sértæk markmið hafa verið sett eða sérreglur en hafa þó náttúruverndargildi samkvæmt skráningu á náttúruminjaskrá. Stofnunin telur ljóst að hún hafi ekki heimildir til að fara í uppbyggingu á svæði í einkaeygu þar sem ekki er óskað aðkomu ríkisvaldsins. Mikilvægt er að auka skýrleika í þessum efnum bæði hvað varðar frumvarp til laga um Umhverfisstofnun og lög um náttúruvernd, sérstaklega hafandi í huga aukið álag á landið vegana fjölgunar ferðamanna.

Umhverfisstofnun hvetur til þess að skoðað verði að útfæra nánar hlutverk stofnunarinnar í loftslagsmálum sem gert er ráð fyrir að sé fremur afmarkað. Stofnunin bendir á að ef unnar yrðu spár um losun gróðurhúsalofttegunda myndu þeir fjármunir sem varið er til málaflokksins nýtast betur. Jafnframt er nú verið að innleiða nýjar tilskipanir frá ESB hvað varðar loftslagsmál og samkvæmt drögum að reglugerðum sem unnið er eftir stendur til að útvíkka hlutverk Umhverfisstofnunar. Umhverfisstofnun leggur til að 13. gr. frumvarpsins orðist svo: Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með og ber ábyrgð á bókhaldi Íslands yfir losun gróðurhúsalofttegunda. Stofnunin vinnur landsskýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Stofnunin annast einnig viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Stofnunin skal vinna spá um losun gróðurhúsalofttegunda eftir beiðni ráðherra.

Í 19. gr. frumvarpsins er vísað til laga um upplýsingarétt um umhverfismál þar sem fjallað er um frumkvæðisskyldu stjórnvalda í 2. mgr. 10. gr. Orðalagið er þó ekki samhljóða. Stofnunin bendir á að ekki hefur verið sett reglugerð um útfærslu þess ákvæðis enn sem komið er.

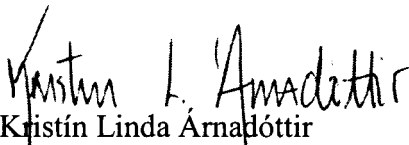
Samkvæmt 1. ml. 3. mgr. 23. gr. frumvarpsins mega starfsmenn Umhverfisstofnunar ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga eða annarra aðila sem þeir hafa eftirlit með. Athugasemdir með ákvæðinu benda til þess að túlka beri þetta ákvæði vítt þar sem þar segir að samkvæmt 3. mgr. mega starfsmenn stofnunarinnar ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga eða annarra aðila sem **stofnunin** hefur eftirlit með. Ákvæðið er að mati stofnunarinnar of víðtækt þar sem Umhverfisstofnun fer m.a. með almennt eftirlit með efnavöru á markaði og undir það falla fjöldi fyrirtækja stór og smá. Starfsmaður sem ráðinn er til starfa til að sinna friðlýstu svæði kann því að vera talinn skorta hæfisskilyrði ef hann sinnir einhverjum störfum hjá fyrirtæki sem lýtur efnavöru eftirliti, sé litið til athugasemdanna. Í 2. ml. sömu mgr. segir að starfsmenn megi ekki vera í hagsmuna- eða fjárhagstengslum við slíka aðila eða samtök þeirra. Í athugasemdum með ákvæðinu segir að starfsmenn stofnunarinnar megi þar af leiðandi t.d. ekki eiga hlutabréf í félögum sem þeir hafa eftirlit með ef ástæða er til að ætla að hlutafjáreignin sé til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Það orðalag athugasemdanna er skýrara og afmarkaðra en orðalaga ákvæðisins sjálfs að mati stofnunarinnar. Síðar í athugasemdunum kemur fram að að þessu leyti séu gerðar ríkari hæfiskröfur til starfsmanna stofnunarinnar en til starfsmanna stjórnsýslunnar almennt þar sem starfsmenn stofnunarinnar teljist ekki uppfylla almenn hæfisskilyrði til starfsins vegna framangreindra tengsla. Að öðru leyti gilda um starfsmenn reglur II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um sérstakt hæfi vegna meðferðar einstakra mála sem eru til umfjöllunar hjá stofnuninni. Umhverfisstofnun telur að gera þurfi sambærilegar kröfur til allra starfsmanna ríkis og sveitarfélaga sem sinna eftirlitshlutverkum. Ekki er vísað til fordæma í annarri löggjöf hvað það varðar. Skýrt þarf að koma

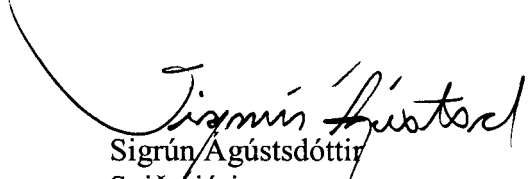
fram að hæfisskilyrðin eigi eingöngu við starfmenn sem sinna eftirliti og tengsl við fyrirtæki á því verkefnasviði. Stofnunin hefur fram að þessu unnið eftir hæfissreglum stjórnsýslulaga. Starfsmenn hafa þá vakið athygli á mögulegu vanhæfi sínu í viðkomandi máli og vikið sæti s.s. vegna tengsla og koma þá ekki að málsmeðferð viðkomandi máls.

Í síðareglum Umhverfisstofnunar segir m.a. :

- a) Vina-, hagsmuna- og skyldleikatengsl skulu ekki hafa áhrif á störf og ákvarðanir starfsmanna.
- b) Skapist hætta á að tengsl valdi hagsmunaárekstrum upplýsir starfsfólk næsta yfirmann. Skrá skal upplýsingar í málakerfi og meta sérstaklega lagalegt hæfi og/eða hvort heppilegra sé að verkefnið sé falið öðrum starfsmanni.
- g) Starfsfólk er sinnir eftirliti eða leyfisgerð skal ekki taka þátt í öðrum þeim verkefnum stofnunarinnar sem snúa að sömu fyrirtækjum sem byggja á samningssambandi, nema sérstaklega standi á.

Virðingarfyllt


Kristín Linda Árnadóttir
Fgrstjóri


Sigrún Agústsdóttir
Sviðssjóri