



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 4. október 2023

2309045SA FHS
Málalykill: oo.64

Efni: Frumvarp til laga um Loftslagsstofnun og Náttúruverndar- og Minjastofnun – 168/2023

I. Um frumvarpið

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda sem birt var þann 20. september 2023 þar sem kynnt eru áform um sameiningu stofnana á málefnasviði umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytisins (URN). Í fyrsta lagi er lagt til að búa til nýja stofnun, Loftslagsstofnun, þar sem sameinuð er Orkustofnun og sá hluti starfsemi Umhverfisstofnunar er lýtur að umhverfis- og loftslagsmálum. Hins vegar er lagt til að stofna nýja Náttúruverndar- og minjastofnun, þar sem stefnt er að sameiningu náttúruverndarhluta Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar, Vatnajökulspjóðgarðar og þjóðgarðsins á Þingvöllum. Frumvörpin eru hluti fyrirhugaðra stofnanabreytinga ráðuneytisins þar sem stefnt er að stofnun þriggja stofnana í stað. Einfalda á stofnanakerfið, bæta þjónustu, skapa áhugaverða vinnustaði, fjölga störfum á landsbyggðinni, nýta þekkingu, innviði og gögn. Ekki á samkvæmt frumvarpinu að gera breytingar á lögbundnum verkefnum þeirra stofnana sem koma að sameiningu.

II. Mikilvægi fyrir sveitarstjórnarstigið

Mikilvægt er í þeirri vegferð sem fram undan er að huga vel að þeirri þekkingu og mannaúði sem til staðar er hjá hverri stofnun fyrir sig. Ýmsar sameiningar stofnana á undanförunum árum hafa valdið verulegu raski á starfsemi þeirra og mikinn tíma tekið að byggja upp haldbæra þekkingu á einstökum málaflokkum. Það er því mikilvægt að gæta vel að því að þjónusta þessara stofnana raskist sem minnst á meðan á innleiðingunni stendur.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur verið í töluverðu samstarfi við Umhverfisstofnun í tengslum við samstarfsverkefni sambandsins og Umhverfisstofnunar. Sambandið leggur áherslu á að mikilvæg verkefni Umhverfisstofnunar og sambandsins fái nauðsynlegan framgang, s.s. hvað varðar verkefnið um Verkfærakistu loftslagsvænni sveitarfélaga og heildarendurskoðun Handbókar um úrgangsstjórnun, þrátt fyrir fyrirhugaðar breytingar. Þá gegnir Umhverfisstofnun lykilhlutverki í úrgangsmálum sem sveitarfélög bera höfuðábyrgð á og nauðsynlegt að samstarf á sviði úrgangsmála milli sveitarfélaga og nýrrar stofnunar eflist enn frekar til þess að mögulegt verði að ná markmiðum sveitarfélaga hvað varðar meðhöndlun úrgangs.

Sambandið leggur til að í tengslum við sameiningarvinnuna verði skoðað með markvissum hætti tækifæri í auknu samstarfi Umhverfisstofnunar og

Úrvinnslujóðs og jafnvel fleiri aðila hvað varðar bættu úrgangstölfræði með það að markmiði að bæta upplýsingar um magn og afdrif úrgangs og afstöðu Íslands og einstakra sveitarfélaga gagnvart þeim markmiðum sem í gildi eru um endurvinnslu og aðra endurnýtingu. Ekki er nógsamlega hægt að undirstrika mikilvægi rétttrar og sannreynanlegrar úrgangstölfræði, sér í lagi hvað varðar upplýsingar um magn og ráðstöfun úrgangs eins og nýleg fjölmiðlaumfjöllun hefur leitt í ljós.

Sveitarfélögum ber samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs að vinna svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs til 12 ára í senn þar sem þau m.a. taka saman upplýsingar um hvernig þeim gengur að ná markmiðum sem í gildi eru um endurvinnslu og aðra endurnýtingu. Mjög erfiðlega hefur gengið að nálgast sannreynanleg gögn hvað þetta varðar niður á sveitarfélög. Sveitarfélög hafa t.d. lítil tók á að nálgast upplýsingar um magn og afdrif úrgangs frá lögaðilum á sama tíma og þau bera ábyrgð á að ná markmiðum um endurvinnslu úrgangsins. Þetta á t.d. við um lífúrgang og heimilísúrgang frá lögaðilum, og því þarf að tryggja að ný Loftslagsstofnun gegni hlutverki sínu hvað varðar úrgangstölfræði. Hefur Umhverfisstofnun borið ábyrgð á að safna saman upplýsingum um úrgangsmagn og skila upplýsingum til EUROSTAT auk þess sem stofnunin hefur birt upplýsingar á vefsíðunni urgangur.is niður á sveitarfélög. Komið hefur í ljós að upplýsingar stofnunarinnar eru oft á tíðum mjög á skjön við tölur sem Úrvinnslusjóður tekur saman og þær tölur sem sveitarfélög fá beint frá sínum verktökum.

Þá hefur Umhverfisstofnun og þá ný Loftslagsstofnun einnig samræmingarhlutverk milli heilbrigðiseftirlitsumdæma í landinu. Afar takmörkuð vinna hefur hins vegar farið fram hvað það samræmingarhlutverk varðar og hefur hún verið mjög dreifð um stofnunina. Töluverð gagnrýni hefur verið á starfsemi heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, meðal annars af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og er það forsenda þess að hægt sé að samræma betur starfshætti hjá heilbrigðiseftirlitsumdæmum að ný Loftslagsstofnun sinni þessu hlutverki af mun meiri þunga en verið hefur hingað til, svo stjórnvöld teljist uppfylla skuldbindingar sínar gagnvart EES-samningnum. Ljóst er að samræma mætti í meira mæli bæði eftirlit og skráningar í tengslum við hollustuhætti og mengunarvarnir hérlandis. Telur sambandið að leggja ætti áherslu á nýta kosti stafrænna lausna í þeirri vinnu.

Athygli vekur við lestur frumvarpsins um fyrirhugaða Loftslagsstofnun að skrifstofa loftslagsþjónustu og aðlögunar sem vistuð er hjá Veðurstofu Íslands, færist ekki inn í nýja Loftslagsstofnun. Verður því vinna í loftslagsmálum á tveimur stöðum innan sama ráðuneytis þrátt fyrir að stofna eigi stofnun með yfirskrift sem bendir til þess að loftslagsmál skuli vera vistuð hjá þeirri stofnun. Slíkt getur valdið ruglingi og mögulegum tvíverknaði ef öll sérþekking í loftslagsmálum verður ekki innan sömu stofnunar, sem virðist ganga gegn markmiðum frumvarpsins um hagræðingu og samnýtingu sérþekkingar. Ekkert er fjallað um hvernig haga eigi samráði milli þessara tveggja stjórnisýslueininga í loftslagsmálum í frumvarpinu. Sambandið leggur áherslu á að þessi verkaskipting verði skýrð.

Hvað varðar fyrirætlanir um að setja á laggirnar Náttúruverndar- og Minjastofnun þá vill sambandið vekja athygli á að innan sveitarfélaga eru starfandi náttúruverndarnefndir, í samræmi við 14 gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Náttúruverndarnefndir skulu vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar um

náttúruverndarmál. Skulu þær stuðla að náttúruvernd hver á sínu svæði, m.a. með fræðslu og umfjöllun um framkvæmdir og starfsemi sem líklegt er að hafi áhrif á náttúruna, og gera tillögur um úrbætur til sveitarstjórna og Umhverfisstofnunar. Sveitarfélög hafa jafnframt aðkomu að friðlýsingu landssvæða og geta stofnað fólkvanga, útvistarsvæði fyrir almenning. Sambandið telur æskilegt að hlutverk náttúruverndarnefnda og jafnvel Náttúrustofa verði rýnd í tengslum við endurskipulagningu stofnanna URN og kannaðir samstarfsfletir við nýja stofnun.

Hvað nafngift Loftslagsstofnunar varðar vill sambandið benda á að mögulega sé nafngift nýrrar stofnunar ekki heppileg. Sambærilegar stofnanir innan Evrópu ganga allajafna undir nafngift sem sambærileg er Umhverfisstofnun. Í opinberu samstarfi gæti því verið betra að halda því nafni nýrrar stofnunar þrátt fyrir sameiningu. Þegar fjallað er almennt um loftslagsmál á alþjóðavísu er slíkt hugtak og þau verkefni sem eru undir verkefnum í loftslagsmálum mun þrengri heldur en málefnasvið nýrrar Loftslagsstofnunar. Sambandið leggst þó ekki beinlínis gegn umræddri nafngift en bendir ráðuneytinu á að kanna nafngiftir sambærilegra stofnana í þeim löndum sem við berum okkur saman við áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga telur jafnframt að taka hefði þurft málefni Úrvinnslusjóðs til skoðunar við endurskipulagningu stofnana. Vísar sambandið til ítarlegrar umsagnar sem veitt var við frumvarp til breytinga á lögum um Úrvinnslugjald¹, sem birt var í samráðsgátt 4. september sl. (mál 163/2023) en fyrir liggur að nauðsynlegt er að gjörbreyta starfsemi Úrvinnslusjóðs miðað við hvernig starfsemi sjóðsins hefur verið á undanförunum árum.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur jafnframt mikilvægt, við þær breytingar sem gera á, í stofnanaskipan að eitt af meginmarkmiðum breytinganna þurfi að vera að efla leiðsagnarhlutverk stofnananna svo þeir sem nýta sér þjónustu hennar fái greiðlega afgreiðslu og leiðbeiningu um málefnasvið nýrrar stofnunar. Fyrirsjáanlegt er að þau málefni sem falla undir bæði Loftslagsstofnun og Náttúruverndar- og Minjastofnun munu aukast verulega miðað við þá þróun og auknu áherslu sem hefur verið á umhverfismál í alþjóðasamfélaginu á undanförunum árum. Ný stofnun þarf því að hafa svigrúm til þess að takast á við aukin verkefni.

III. Niðurlag

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir sig tilbúið til frekara samráðs vegna fyrirhugaðrar sameiningu stofnana. Ítrekað er að sambandið telur þau markmið sem fram koma í frumvörpunum mikilvæg og svo unnt sé að ná þeim, hvað varðar hagræðingu og samnýtingu sérþekkingar, sé mikilvægt að vanda vel til verka og bregðast við þeirri gagnrýni sem frumvörpin fá og rökstyðja ítarlega í framlögðu frumvarpi þær leiðir sem valdar eru.

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3535](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3535)

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Valgerður Rún Ben.

Valgerður Rún Benediktsdóttir
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs