



Nefndarsvið Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

sent á nefndasvid@nefndasvid.is

Reykjavík, 12.febrúar 2024

Umsögn Landverndar um frumvarp til laga um Umhverfis- og orkustofnun

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér ofangreind frumvarpsdrög og vísar í umsögn sína frá 13. júní 2023 um sameiningu stofnana og aftur 4.október 2023 þar sem dregið er í efa að faglegar forsendur fyrir stofnanasameiningum séu til staðar það á ekki síst við um þá hugmynd sem hér um ræðir um frumvarp um Umhverfis- og orkustofnun. Stjórnin telur að almennt séu faglegar forsendur sameininganna sem um ræðir óljósar og markmiðin ekki í samræmi við áformin; það er að ekki verður séð að markmiðið sé að styrkja þá málaflokka og skuldbindingar sem liggja til grundvallar.

Óæskilegar afleiðingar frumvarpsins

Frumvarpið er illa undirbúið og gætir ekki að því að báðar stofnanir, Umhverfisstofnun og Orkustofnun geti áfram sinnt hlutverki sínu sem skyldi. Ráðherra sem er áfram um sameiningar stofnanna er því eindregið hvattur til að leggja umrædd áform til hliðar og efla frekar hlutverk umhverfisstofnunar varðandi umhverfi, náttúru, loftslag og vernd vistkerfa hafs og stranda. Þessir órjúfanlegu málaflokkar verða að vera öflugir í sjálfstæðri stjórnarsýslufagstofnun með tilhlýðilegum eftirlits og rannsóknarskyldum í anda sjálfbærrar þróunar.

Með núverandi tillögu er verið að blanda saman óskyldum málaflokkum með augljósa og óæskilega skörun á milli þar sem armslengdarsjónarmið eru einmitt mjög mikilvæg. Í frumvarpinu er því ekki gætt hlutverkum þess aðhalds sem Umhverfisstofnun á að veita Orkustofnun meðal annars með lögbundnum umsagnarskrifum.

Talað er um hagræðingar og eingöngu að núverandi starfsfólk stofnana muni ganga fyrir í þau störf sem verði auglýst. Úr því má lesa að öllu starfsfólki verði sagt formlega upp störfum og þurfi að sækja um á nýjan leik. Má þá reikna með að störfum fækki. Er þá mikil hætta á að þekking og reynsla tapist en þekking starfsfólks er grundvöllur faglegrar getu viðkomandi stofnanna sem veruleg hætta er á að glatist ef vanhugsaðar breytingar verði innleiddar í okkar kjarnastofnanir. Einmitt í þessu sambandi er mikilvægt að áréttu að engin haldbær rök eru færð í frumvarpi þessu fyrir hver faglegur ávinningur og styrkur verði með sameiginlegri stofnun sem ætti þó að vera eitt af grundvallarmarkmiðum með slíkum áformum sem frumvarp þetta ætti að innihalda.

ESA hefur gert athugasemdir við að Raforkueftirlitið verði að vera sjálfstætt í störfum og er því kveðið á um að eftirlitið starfi sjálfstætt og hafi raforkueftirlitsstjóra. Samt sem áður á að fela því önnur verkefni samkvæmt 4. gr. Hér er um að ræða ósamræmi og eru tilmæli ESA fremur rökstuðningur með því að halda stofnununum áfram aðskildum. Yfirheiti í 2.gr. Forstjóri o.fl. er dæmi um hversu óljósar skyldur viðkomandi forstjóri hefur en einmitt o.fl. bendir til þess að honum sé ætlað að sinna hlutverkum hjálagt stöðu sinni sem getur haft áhrif á valdmörk hans sem er mjög mikilvægt að liggja skýrt fyrir.

Einnig vill Landvernd vekja athygli á því að Umhverfisstofnun sinnir mikilvægu eftirlitshlutverki sem hún hefur ekki haft nægilega burði til þess að sinna af festu. Sem dæmi kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um lagaframkvæmd, stjórnýsly og eftirlit með sjókvíaeldi það álit að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti þurfi í samvinnu við Umhverfisstofnun að kanna hvort tryggja þurfi stofnuninni víðtækari heimildir til endurskoðunar starfsleyfa og mögulega afturköllun þeirra. Ekki er að sjá að sameiningin styrki stofnunina til eftirlitshlutverka sinna en fremur hætta á að hún geti veikst. Mjög alvarlegum augum verður að líta hættu á að veikja faglega getu þessara undirstofnanna og annarra að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á liðnum árum hvað varðar framfaraspör í t.d. eftirliti, rannsóknum og samráði sem eru grundvallarþættir og forsenda heilbrigðra ákvarðana.

Auðlindir hafsbotnsins

Landvernd vill gera sérstakar athugasemdir við breytingu á lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990 þar sem bætt er við að stofnunin skuli stuðla að því að rannsóknir séu gerðar á orkulindum hafsbotnsins. Hér blasir við að helstu orkulindir hafsbotnsins eru jarðefnaeldsneyti: olía og gas, sem eru í mjög miklu ósamræmi við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum. Athygli vekur að boðað frumvarp um bann við leit og vinnslu á jarðefnaeldsneyti er ekki að finna í þingmálaskrá þessa vetrar.

Einnig vekur athygli að stofnuninni er falið að vinna áætlun til langs tíma um hagnýtingu auðlinda hafsbotnsins sem hluta af áætlun um orkubúskap þjóðarinnar, hagnýtingu orkulinda og annara jarðræna auðlinda landsins. Væri hér skýrara að tala um auðlindir hafsbotnsins en ekki landsins. Setja á reglugerð um tegund gagna sem skila þarf um nýtingu á auðlindum hafsbotnsins. Landvernd telur nauðsynlegt að fella slíkar framkvæmdir undir lög um umhverfismat líkt og krafist er við annars konar nýtingu jarðræna auðlinda á landi.

Samvinna / samstarf milli stofnana

Því miður, þrátt fyrir mikinn meirihluta meðal starfsmanna stofnanna samkvæmt skoðanakönnun þá tók ráðherra ákvörðun þvert á hug starfsmanna langflestra stofnanna og hafnaði skoðun þeirra að ávinningur væri meiri ef stofnanir myndu efla samstarf, flytja í sameiginlegt húsnæði og starfstöðvar þar sem væri m.a. hægt að spara verulega með sameiginlegri stoðþjónustu. Betur hefði farið á því að ráðuneytið hefði byrjað á því skrefi í stað þess að setja flestar þær stofnanir sem undir eru í áformum í fullkomið uppnám. Landvernd telur því að kanna verði mun betur tækifæri til samvinnu og samstarfs milli stofnana, þvert á ráðuneyti, til þess að ná árangri í loftslags og vistkerfisvernd enda eru þessir málaflokkar allt umlykjandi og brýnni og eru þar snertifletir við mörg ráðuneyti og stofnanir. Slík nálgun myndi styrkja framþróun í þágu loftslags, heilbrigðra vistkerfa og líffræðilegs fjölbreytileika. Þessi möguleiki hefur lítið verið kannaður en ætti að vera í forgangi í hugmyndavinnu við sameiningu stofnanna sem áhættan af því er minni og ávinningurinn án vafa mun meiri.

Málefni hafsbotnsins er gott dæmi um svæði sem nú þegar heyrir undir tvær stofnanir, Umhverfisstofnun og Hafrannsóknastofnun þar sem jarðfræðilegir eiginleikar hafsbotnsins eru hjá Umhverfisstofnun en líffræðilegir eiginleikar hjá Hafrannsóknastofnun. Eftir fyrirhugaða sameiningu stofnanna URN breytist sú staða ekki. Eins og áður segir er ávinningur sameiningarinnar mjög óljós og sannarlega er til staða hætta á miklu þekkingartapi, verra eftirliti og auknu flækjustigi í stjórnýsly.

Einföldun á regluverki

Þá geldur Landvernd varhug við því hve mikil áhersla er í greinargerð frumvarpsins lögð á einföldun á regluverki, að því er virðist án skýrra faglegra áherslna. Landvernd varar sérstaklega við í ljósi umræðunnar og ásetning ráðherra um að "afhúða" regluverk að ekki verði ráðist að þeim þáttum sem við eigum fyrst og síðast nú um stundir að gæta sérstaklega að og varða umhverfi og náttúru.



Orkuskiptin eru mikilvægur þáttur í því að ná markmiðum Íslands í loftslagsmálum en leiðin þangað er óljós og mikilvægt að áskorun um hnignun líffræðilegrar fjölbreytni sé þar ávallt lögð til grundvallar. Vísað er í lög um loftslagsmál nr. 70/2012 þar sem Ísland hefur bundið í lög að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040. Vill Landvernd benda á að kolefnishlutleysi í skilningi laganna hefur ekki verið skilgreint og því getur hver lagt sitt mat á skilgreiningu hugtaksins. Einnig hafa nýir samningar við raforkunotendur ekki farið til verkefna í orkuskiptum og ekkert bendir til að óbreyttu að sé að breytast þrátt fyrir frekari orkuöflun. Mikilvægt er að Ísland læri af mistökum nágrannaþjóða sbr. Noregs þar sem liggur fyrir að meint orkuskiptaverkefni með gríðarlegri uppbyggingu vindorkuvera þar í landi á síðustu árum hefur sýnt að hverfandi hluti þeirrar orku hefur raunverulega farið til verkefna sem flokka má undir orkuskipti. Hvergi er fjallað um hlutverk stofnunarinnar í því að forgangsraða raforkunotkun til orkuskiptanna en sú forgangsröðun og þá helst á þeirri orku sem nú þegar hefur verið aflað, er lykilatriði í því að ná árangri í orkuskiptum. Slík forgangsröðun er frumskilyrði fyrir því að aukin orkuöflun hafi áhrif á samdrátt í losun og á meðan hún er ekki til staðar, eru tengsl frekari orkuöflunar og samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda óveruleg. Frumvarpið er því með öllu metnaðarlaust hvað varðar helstu áskoranir sem við er að glíma.

Lokaorð

Hvergi í frumvarpi þessu hafa verið færð sannfærandi rök fyrir því að sameining þessara tveggja stofnana beri faglegan ávinning, þvert í móti er áhættan mikil og betur væri farið að halda stofnununum tveimur aðskildum en að leggja upp í slíka óvissuferð. Kanna ætti betur aukna samvinnu og samstarf milli stofnana eins og mikill meirihluti starfsmanna stofnanna hafa komið á framfæri. Hér undir hjálagað til staðfestingar er almenn skoðanakönnun sem gerð var meðal starfsmanna stofnanna er heyra undir ráðuneytið þar sem spurt er um viðhorf starfsmanna til sameiningar. Í meðfylgjandi skoðanakönnun kemur fram skýr vilji starfsmanna til meiri samvinnu og samstarfs á milli stofnanna sem styður fyllilega við athugasemdir Landverndar.

*Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Landverndar*

Þorgerður María Þorbjarnardóttir

2. Finnst þér liggja mikil eða lítil tækifæri í samþættingu verkefna eða samvinnu stofnana sem heyra undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið?



4. Er starfið þitt þess eðlis að hægt sé að sinna því almennt á hvaða starfsstöð sem er eða er það ekki hægt?

