



Skýrsla um eftirfylgni:
Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB

Mars 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekuð ábending.....	3
Viðbrögð við ábendingu	5
1 Inngangur.....	7
2 Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB.....	8
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011	8
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	10

Niðurstöður og ítrekuð ábending

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Sorbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB](#) (maí 2011) var lagt mat á forsendur, skilyrði og eftirfylgni aðlögunar Íslands að tilskipun Evrópusambandsins (ESB) um brennslu úrgangs frá árinu 2000. Vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) ber stjórnvöldum að innleiða hér á landi tilskipanir sambandsins sem varða hinn svokallaða innri markað, m.a. á sviði umhverfismála.

Úttekt á aðlögun Íslands að tilskipun ESB um brennslu úrgangs

Í skýrslunni kom fram að íslenskir rekstraraðilar sorpbrennslustöðva sem tilskipunin náði til hefðu efast um getu sína til að mæta þeim kostnaðarauka sem hún hefði í för með sér. Sjónarmið þeirra hefðu ráðið mestu um afstöðu íslenskra stjórnvalda í málinu og þeirri ákvörðun að óska eftir undanþágu frá tilskipuninni á grundvelli þess að sorpbrennslur hér væru smáar og mengun frá þeim óveruleg. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafði efasemdir um réttmæti undanþágunnar enda var reynsla sambandsins sú að litlar sorpbrennslur menguðu oft mikið og væru illa reknar.

Sjónarmið rekstraraðila vógu þungt

Í maí 2003 var aðlögun Íslands að brennslutilskipun Evrópusambandsins samþykkt. Hún var án tímamarka og náði til sjö íslenskra sorpbrennslustöðva. Í maí 2011 voru aðeins þrjár þeirra enn starfandi. Tekið skal fram að árið 2014 hefur þeim öllum verið lokað þannig að sorpbrennslur sem nú eru starfandi á Íslandi eiga að framfylgja tilskipuninni. Aðlöguninni fylgdu skilyrði um árlegar losunarmælingar á tilteknum mengandi efnum, að brennslurnar uppfylltu eldri reglugerðir Evrópusambandsins um losunarmörk og að gerð yrði ein díoxín-mæling hjá hverri sorpbrennslu. Þá skyldi endurskoða aðlögunina á a.m.k. fimm ára fresti.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að skilyrðum aðlögunarinnar hafi ekki verið fylgt markvisst eftir. Ástæðan hafi ekki hvað síst verið sú að ábyrgðarskipting milli umhverfisráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) og Umhverfisstofnunar hafi verið óljós en það hafi verið á ábyrgð ráðuneytisins að tryggja að hún væri skýr. Þá hefðu sorpbrennslur sem störfuðu á grundvelli aðlögunarinnar ítrekað brotið gegn ákvæðum í gildandi starfsleyfum og reglugerðum og m.a. vanrækt að framkvæma árlegar losunarmælingar. Eftirlit Umhverfisstofnunar með þeim hefði verið veikt og hún lítið beitt þvingunarúrræðum til að fylgja eftir kröfum um úrbætur. Stofnunin hefði auk þess ekki lagt faglegt mat á niðurstöður mengunarmælinga og misbrestur verið í upplýsingagjöf milli hennar og ráðuneytisins.

Skilyrðum aðlögunarinnar ekki fylgt markvisst eftir

Díoxín getur valdið alvarlegu heilsutjóni, auk þess sem fréttáflutningur erlendis af díoxín-mengaðri náttúru og matvælum er talinn geta skaðað ímynd Íslands. Díoxín-mælingar voru fyrst gerðar árið 2007 hjá þremur af fjórum sorpbrennslum sem aðlögunin náði þá til og reyndust þær langt yfir viðmiðunarmörkum Evrópusambandsins. Umhverfisstofnun upplýsti ráðuneytið þó fyrst um þetta hálfu ári eftir að mælingarnar lágu fyrir vorið 2008. Hvorki hún né umhverfisráðuneyti sáú ástæðu til viðbragða vegna mælinganna, s.s. að kynna þær fyrir íbúum viðkomandi sveitarfélaga. Mikil

Skaðsemi díoxíns

fjölmíðlaumfjöllun varð hins vegar um mælingarnar veturinn 2010/2011 eftir að díoxínmengun hafði greinst í mjólk frá bænum Efri-Engidal í Skutulsfirði (nálægt Ísafirði) sem var í nágrenni sorpbrennslustöðvarinnar Funa.

Ekki þörf á að ítreka ábendingu um stefnu að svo stöddu

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun tveimur ábendingum til umhverfisráðuneytis, þ.e. að ráðuneytinu bæri að móta skýra stefnu um sorpeyðingu og efla eftirlitshlutverk sitt. Ríkisendurskoðun telur að ekki sé þörf á að ítreka ábendinguna sem lýtur að stefnu í sorpeyðingarmálum að svo stöddu því á Alþingi er nú til umfjöllunar frumvarp umhverfis- og auðlindaráðherra um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Einnig var mótuð stefna í málaflokknum við gerð *Landsáætlunar um meðhöndlun úrgangs fyrir tímabilið 2013–24*. Stofnunin ítrekar hins vegar ábendingu sína um að ráðuneytið verði að efla eftirlitshlutverk sitt með Umhverfisstofnun því lítið hefur þokast í þeim efnum. Þó að Umhverfisstofnun hafi gert margvíslegar umbætur í starfsemi sinni frá árinu 2011 leysir það ráðuneytið ekki undan þeirri skyldu að hafa reglubundið og skipulegt eftirlit með henni.

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til Umhverfisstofnunar, þ.e. að stofnunin yrði að starfa í samræmi við lög og reglugerðir, tryggja að faglegar áherslur væru ávallt í fyrirrúmi og að samanburður mengunarmælinga byggi á réttum forsendum. Umhverfisstofnun hefur brugðist markvisst við þessum ábendingum og gert umbætur í starfsemi sinni frá árinu 2011. Sem dæmi má nefna innleiðingu vottaðs gæðakerfis, gerð verkferla, áhættumat við eftirlit og skipulega eftirfylgni með frávikum sem fram koma við eftirlit. Stofnunin lét gera alþjóðlega úttekt á eftirliti sínu og starfsleyfisútgáfu árið 2012. Niðurstaða hennar var m.a. að stofnunin sé leiðandi í Evrópu á sviði upplýsingagjafar til almennings og fjölmíðla. Ríkisendurskoðun telur að Umhverfisstofnun hafi brugðist við öllum ábendingum sem hún setti fram í skýrslu sinni árið 2011 með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka þær.

Umhverfisstofnun hefur brugðist við öllum ábendingum

Ítrekuð ábending til umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti efla eftirlitshlutverk sitt

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti verður að hafa öflugt eftirlit með Umhverfisstofnun og tryggja að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á eins faglegan, árangursríkan og hagkvæman hátt og verða má. Ráðuneytið verður að leggja stofnuninni lið þegar hún bendir á nauðsynlegar aðgerðir í umhverfismálum, s.s. með því að stuðla að því að fjármagn sé tryggt vegna þeirra. Þá verður ráðuneytið að tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og Umhverfisstofnunar sé skýr.

Viðbrögð við ábendingu

1. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti eflir eftirlitshlutverk sitt

„Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að ráðuneytið verði að hafa öflugt eftirlit með Umhverfisstofnun og tryggja að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á eins faglegan, árangursríkan og hagkvæman hátt og verða má. Í skýrslunni kemur enn fremur fram að engar upplýsingar hafi borist frá ráðuneytinu um viðbrögð þess við ábendingu Ríkisendurskoðunar hvað þetta varðar og ekki verði ráðið af svörum ráðuneytisins með hvaða hætti það hafi eða hyggist hafa eftirlit með Umhverfisstofnun til að tryggja að stofnunin sinni lögbundnu hlutverki sínu.

Á árinu 2013 var samþykktur í ráðuneytinu verkferill um rekstrar- og verkefnaáætlanir stofnana sem hefur það m.a. að markmiði að bæta eftirlit ráðuneytisins með þeim stofnunum sem heyra undir ráðuneytið. Verklagið gerir ráð fyrir því að ráðuneytið tilkynni stofnunum, um leið og óskað er eftir rekstrar- og verkefnaáætlunum, um þær breytingar sem hafa orðið á fjárlagaramma stofnunarinnar miðað við fjárlagafrumvarp ársins og hvað verkefnaáætlun skuli innihalda. Ferlið gerir ráð fyrir því að í upphafi árs skili stofnun í samræmi við ákvæði árangursstjórnunarsamnings inn niðurstöðu verkefnaáætlunar liðins árs og tilgreini hvernig henni hafi tekist til með að ná settum markmiðum. Samkvæmt verkferlinum skal haldinn fundur í upphafi árs með forstjóra og fjármálastjóra stofnunar þar sem farið er yfir rekstrar- og verkefnaáætlun ársins og afkomu liðins árs. Fundinn skuli sitja af hálfu ráðuneytisins ráðuneytisstjóri, skrifstofustjóri skrifstofu fjármála og reksturs og skrifstofustjóri viðkomandi fagskrifstofu. Samráðsfundur milli stofnana og ráðuneytis skal í samræmi við verkferil halda í marsmánuði þar sem m.a. er umræða um áhersluatriði og verkefnaáætlun ársins. Ráðuneytið samþykkir rekstraráætlun stofnunar skriflega og er beiðni síðan send til Fjár-sýslu ríkisins um að færa rekstraráætlun stofnunar inn í fjárhagskerfi ríkisins. Sé verkefnaáætlun stofnunar ábótavant er kallað eftir úrbótum af hálfu ráðuneytisins. Stofnun fær svo upplýsingar varðandi yfirferð ráðuneytisins á verkefnaáætlun og er ábendingum komið á framfæri ef þörf er á.

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að ráðuneytið verði að leggja stofnuninni lið þegar hún bendir á nauðsynlegar aðgerðir í umhverfismálum, svo sem með því að stuðla að fjármagn sé tryggt vegna þeirra. Einnig kemur fram í skýrslunni að hvorki hafi borist upplýsingar frá ráðuneytinu um afdrif óska Umhverfisstofnunar um aukið fjármagn til að vakta mengunarefni né um viðbrögð ráðuneytisins við ósk stofnunarinnar um heimild til að beita stjórnvaldssektum.

Vegna fjárlaga fyrir árið 2012 gerði ráðuneytið tillögu um 15 m. kr. fjárframlag til að hægt yrði að efla vöktun á umhverfismengun og gera heildstæða áætlun um slíka vöktun hér á landi. Vöktun díoxínmenngunar var m.a. hluti af því sem átti að falla þarna undir. Tillaga ráðuneytisins hlaut ekki samþykki ríkisstjórnar. Þessi beiðni var ekki lögð fram aftur á árinu 2013.

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að ráðuneytið verði að tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og Umhverfisstofnunar sé skýr. Varðandi þessa ábendingu taldi ráðuneytið að þar væri verið að vísa til ábyrgðarskiptingu milli ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar varðandi framkvæmd aðlögunar á EB gerðum þannig að skýrt væri hvar ábyrgð lægi í einstökum málum. Í skýrslunni kemur fram að í ábendingunni hafi verið vísað til þess með almennum hætti að skipting ábyrgðar milli ráðuneytis og Umhverfisstofnunar skuli vera skýr.

Í þessu sambandi vísar ráðuneytið í verkferil um rekstrar- og verkefnaáætlanir stofnana, sbr. það sem fram kemur hér að framan. Þá vill ráðuneytið upplýsa að í febrúar sl. var í ráðuneytinu settur á fót starfshópur til að semja frumvarp til laga um Umhverfisstofnun þar sem fjallað verður um hlutverk stofnunarinnar, en Ríkisendurskoðun hefur m.a. tekið það upp við ráðuneytið að mikilvægt sé að hlutverk Umhverfisstofnunar verði samþætt og tiltekið með skýrari hætti í löggjöf. Við þessa vinnu verður litið til þess að í löggjöf um stofnunina ætti að gera grein fyrir helstu málaflokkum sem stofnunin hefur umsjón með og þeim heimildum sem hún hefur yfir að ráða, helstu ábyrgðarsviðum stofnunarinnar með vísan til viðeigandi löggjafar og einnig almennum heimildum stofnunarinnar til gjaldtöku, framsals eftirlits og þjónustu, kærueimildum og upplýsingaskyldu stofnunarinnar og þagnarskyldu. Miðað er við að frumvarpið verði lagt fram á haustþingi 2014.

Ráðuneytið hefur undanfarin misseri skoðað beitingu stjórnvaldssekta og m.a. tekið þau mál upp við Umhverfisstofnun. Ráðuneytið hefur lagt aukna áherslu á að stjórnvaldssektum verði beitt í viðurlagaskyni í framtíðinni þar sem það á við. Fyrsta skrefið í þessa átt var tekið í vinnu við nýja efnalöggjöf. Í efnalögum nr. 61/2013 er að finna þau nýmæli í umhverfislöggjöf að kveðið er á um að stjórnvaldssektum sé beitt til að tryggja að farið verði eftir lögnum. Þessi leið var einnig lögð til sökum þess að óeðlilegt þótti að unnt væri að hagnast á því að fara ekki eftir lögum. Ráðuneytið hefur einnig boðað að tiltekin ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir verði endurskoðuð. Umrædd endurskoðun mun snúa að eftirliti Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda ásamt því að settar verði heimildir til beitingu stjórnvaldssekta í lögum. Þessi vinna stendur nú yfir og er gert ráð fyrir að frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 verði lagt fram á haustþingi. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ráðuneytið kanni hvort lögfesta skuli heimildir til beitingu stjórnvaldssekta við breytingar á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Frumvarp til laga um breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs (þskj. 277–215. mál) er nú í meðferðum umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis. Ákvæði um stjórnvaldssektir voru skoðuð við gerð þessa frumvarps en ljóst varð að það þurfti að gefa þeirri vinnu lengri tíma og áformað er að taka ákvæði um stjórnvaldssektir með í næstu breytingum á lögnum, en gert er ráð fyrir að frumvarp um það efni muni verða lagt fram á Alþingi veturinn 2014–2015.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir í skýrslunni að ráðuneytið upplýsi ekki Umhverfisstofnun um fjárlagabæiðir sem það setur fram fyrir hennar hönd. Ráðuneytið hefur til skoðunar að bæta samskipti og upplýsingastreymi við stofnanir við fjárlagagerð og er unnið að útfærslu á breyttu verklagi við fjárlagagerð fyrir árið 2015 og fjárukalagagerð fyrir árið 2014.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) ber stjórnvöldum að innleiða hér á landi tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) sem varða hinn svokallaða innri markað, þ. á m. á sviði umhverfismála. Veturinn 2010–11 fór fram nokkur umræða í Þjóðfélaginu um díoxínmengun frá fjórum sorpbrennslustöðvum sem störfuðu á grundvelli aðlögunar að svonefndri brennslutilskipun Evrópusambandsins sem kveður á um hámarkslosun sorpbrennslu á mengandi efnum út í andrúmsloftið. Ástæðan var að díoxínmengun hafði greinst í mjólk frá bænum Efri-Engidal í Skutulsfirði (nálægt Ísafirði) sem var í nágrenni sorpbrennslustöðvarinnar Funa. Í janúar 2011 óskaði umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) eftir að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á forsendum, skilyrðum og eftirfylgni aðlögunar Íslands að brennslutilskipuninni. Ríkisendurskoðun féllst á beiðnina og í maí 2011 kom út skýrsla hennar *Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB*. Í þeirri skýrslu sem hér liggur fyrir er þeim ábendingum sem þar komu fram fylgt eftir.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga og gagna frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf. Þessir aðilar fengu einnig drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem óskað var eftir viðbrögðum umhverfis- og auðlindaráðuneytis við ítrekaðri ábendingu sem beint er til þess í skýrslunni.

Ríkisendurskoðun
sjálfstæð eftirlits-
stofnun Alþingis

Díoxínmengun
greindist í mjólk á
Vestfjörðum

2 Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB* (maí 2011) kom fram að árið 2000 samþykkti Evrópusambandið (ESB) tilskipun sem fól í sér strangari kröfur en áður voru gerðar til sorpbrennslustöðva, m.a. um hámarkslosun mengandi efna. Auk þess var kveðið á um símælingar á útblæstri tiltekinna mengandi efna og að lágmarki tvær mælingar árlega á díoxíni, fúran og þungmálum. Sorpbrennslur fengu fimm ár til að uppfylla tilskipunina. Eins og fram kemur í inngangskafli hér að framan ber stjórnvöldum, vegna aðildar Íslands að Evrópska Efnahags-svæðinu (EES), að innleiða hér á landi tilskipanir Evrópusambandsins er varða hinn svokallaða innri markað, þ.m.t. á sviði umhverfismála.

Brennslutilskipun Evrópusambandsins

Sveitarfélög bera ábyrgð á móttöku og meðhöndlun úrgangs

Sveitarfélögum ber að tryggja að fyrir hendi sé aðstaða til að taka við og meðhöndla úrgang sem til fellur í viðkomandi sveitarfélagi. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2011 kom fram að sveitarfélög þar sem sorpbrennslur voru reknar hefðu haft efasemdir um getu þeirra til að mæta þeim kostnaðarauka sem tilskipunin hefði í för með sér. Ákvæði um hámarkslosun mengandi efna þýddu að sumar sorpbrennslur yrðu að setja upp fullkomnari brennslu- og reykhreinsunarbúnað en áður og þær töldu að kostnaður við mælingar yrði þeim auk þess ofviða. Vegna þessa beittu umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) og Hollustuvernd ríkisins (nú Umhverfisstofnun) sér fyrir því að starfandi sorpbrennslur fengju undanþágu frá ákvæðum tilskipunarinnar með vísan til smæðar þeirra og óverulegrar mengunar frá þeim. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafði efasemdir um réttmæti undanþágunnar því reynsla sambandsins var að litlar sorpbrennslur menguðu oft mikið og væru illa reknar. Í skýrslu sinni taldi Ríkisendurskoðun að sjónarmið rekstraraðila hefðu ráðið mestu um afstöðu íslenskra stjórnvalda í málinu en ekki hagsmunir almennings og íslenskrar náttúru. Þá taldi Ríkisendurskoðun að íslensk stjórnvöld hefðu ekki sýnt fram á það með nægilega hlutlægum hætti, s.s. með faglegru kostnaðargreiningu og mælingum á díoxíni í umhverfinu, að undanþága frá brennslutilskipun Evrópusambandsins ætti rétt á sér.

Aðlögun Íslands að brennslutilskipuninni samþykkt

Í maí 2003 samþykkti sameiginlega EES-nefndin¹ aðlögun Íslands að brennslutilskipun Evrópusambandsins en með aðlögun er tilskipun löguð að hagsmunum einstaks aðildarríkis eða ríkja. Aðlögunin var án tímamarka og fól í sér undanþágu fyrir sjö íslenskar

¹ Beiðni um aðlögun er beint til EFTA og efnisleg ákvörðun um hvort fallist er á hana er tekin af sameiginlegu EES-nefndinni. Í henni sitja fulltrúar þeirra EFTA-ríkja sem eru aðilar að EES, þ.e. Noregur, Ísland og Liechtenstein, ásamt fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB. Óski EES/EFTA-ríki eftir því að tilskipun verði aðlöguð að þörfum þess er sú ósk fyrst tekin til umfjöllunar hjá viðkomandi vinnuhópi EFTA-ríkjanna. Þegar um umhverfismál er að ræða er það nefnd um umhverfismál. Því næst semja EES/EFTA-ríkin við framkvæmdastjórn ESB um texta aðlögunar.

sorpbrennslustöðvar. Í maí 2011 voru aðeins þrjár þeirra enn starfandi, á Kirkjubæjar-klaustri, Svínafelli og í Vestmannaeyjum. Þau skilyrði voru sett fyrir aðlöguninni að gerðar yrðu árlegar losunarmælingar á tilteknum mengandi efnum og að brennslurnar uppfylltu eldri reglugerðir Evrópusambandsins um losunarmörk. Gerð var krafa um eina díoxínmælingu hjá hverri sorpbrennslu og að aðlögunin yrði endurskoðuð á a.m.k. fimm ára fresti. Að mati Ríkisendurskoðunar var það á ábyrgð umhverfisráðuneytis að tryggja að skilyrðum aðlögunarinnar væri framfylgt með markvissum hætti en í skýrslu sinni árið 2011 benti Ríkisendurskoðun m.a. á að aðlögunin hefði ekki verið endurskoðuð þó að átta ár væru liðin frá því hún hafði verið veitt.

Í skýrslunni kom einnig fram að þær sorpbrennslustöðvar sem störfuðu á grundvelli aðlögunarinnar hefðu itrekað brotið gegn ákvæðum í gildandi starfsleyfum og reglugerðum og m.a. vanrækt að framkvæma árlegar útblástursmælingar. Ríkisendurskoðun benti á að þrátt fyrir kröfur um úrbætur hefði Umhverfisstofnun sýnt linkind í eftirliti sínu og eftirfylgni með brennslunum og lítið beitt þeim þvingunarúrræðum sem lög og reglugerðir heimiluðu henni til að fylgja eftir kröfum sínum. Þá átaldi Ríkisendurskoðun Umhverfisstofnun fyrir að hafa ekki sinnt þeirri skyldu sinni að leggja faglegt mat á niðurstöður mengunarmælinga sem sendar voru heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaga.

Díoxín og fúran eru þrávirk lífræn efnasambönd. Díoxín er talið til eitruðustu efna sem finna má í umhverfinu. Fúran er efni sem líkist díoxíni og er jafnan til staðar þar sem díoxín er að finna. Díoxín og fúran koma þannig frá sömu uppsprettum og hafa svipuð áhrif í umhverfinu. Þessi efni berast í yfir 90% tilvika í fólk með fæðu sem það neytir og setjast fyrir í fituvefjum líkamans. Efnin geta verið mjög skaðleg heilsu manna, einkum vegna krabbameinshættu. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2011 kom fram að Hollustuvernd ríkisins hefði þegar árið 1997 upplýst umhverfisráðuneyti um mikilvægi þess að gerð yrði allsherjarúttekt á losun díoxíns út í umhverfið og umfangi þess í jarðvegi, seti og lífríki. Ráðuneytið hefði hins vegar ekkert aðhafst. Mælingar á útblæstri díoxíns fóru fyrst fram árið 2007 hjá þremur af þeim fjórum sorpbrennslum sem þá féllu undir aðlögunina. Vorið 2008 fékk Umhverfisstofnun upplýsingar um að mælingarnar hefðu allar reynst langt yfir viðmiðunarmörkum Evrópusambandsins. Það vakti athygli Ríkisendurskoðunar að hvorki Umhverfisstofnun né umhverfisráðuneyti sáu ástæðu til sérstakra viðbragða fyrr en niðurstöðurnar urðu að fjölmiðlamáli um áramótin 2010/2011 eftir að díoxínmengun hafði greinst í mjólk frá bænum Efri-Engidal í Skutulsfirði (nálægt Ísafirði) sem var í nágrenni sorpbrennslustöðvarinnar Funa. Eins vakti athygli að Umhverfisstofnun upplýsti ráðuneytið ekki um niðurstöður mælinganna fyrr en hálfu ári eftir að stofnunin fékk þær og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) rúmum tveimur árum síðar. Þegar stofnunin loks upplýsti umhverfisráðuneyti um niðurstöður mælinganna lagði hún ekki faglegt mat á þær og hvorki stofnunin né ráðuneytið höfðu frumkvæði að því að kynna málið fyrir íbúum viðkomandi sveitarfélaga.

Þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar, *Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB*, kom út árið 2011 hafði Umhverfisstofnun lagt til við ráðuneytið að aðlögunin yrði felld úr gildi fyrir árslok 2012 og öllum sorpbrennslum gert að uppfylla brennslutilskipun

Eftirliti með sorp-
brennslunum
ábótavant

Mælingar á
díoxíni langt yfir
viðmiðunar-
mörkum

Öllum sorp-
brennslum nú
gert að uppfylla
tilskipun ESB

Evrópusambandsins þaðan í frá. Við gerð þessarar skýrslu árið 2014 kom í ljós að öllum sorpbrennslustöðvum sem aðlögunin náði til hefur verið lokað.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Fimm ábendingar

Alls setti Ríkisendurskoðun fram fimm ábendingar í skýrslu sinni árið 2011, tvær til umhverfissráðuneytis og þrjár til Umhverfisstofnunar. Ráðuneytið var hvatt til að móta skýra framtíðarstefnu um sorpeyðingu og efla eftirlit sitt með Umhverfisstofnun. Umhverfisstofnun var hvött til að starfa í samræmi við lög og reglugerðir, tryggja að faglegar áherslur væru ávallt í fyrirrúmi og að samanburður á mengunarmælingum byggði á réttum forsendum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Umhverfisstofnun árið 2014 brugðist við öllum ábendingum sem stofnunin beindi til hennar með þeim hætti að ekki er þörf á að ítreka þær. Það sama á við um ábendingu til umhverfis- og auðlindaráðuneytis um að það móti skýra framtíðarstefnu um sorpeyðingu. Hins vegar ítrekar stofnunin ábendingu sína til ráðuneytisins um að það efli eftirlitshlutverk sitt með Umhverfisstofnun.

Ábendingar til umhverfissráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti)

1. Umhverfissráðuneyti móti skýra stefnu um sorpeyðingu

Ríkisendurskoðun benti á nauðsyn þess að umhverfissráðuneyti mótaði skýra og heildstæða framtíðarstefnu um förgun úrgangs í samvinnu við Umhverfisstofnun og sveitarfélög landsins. Stefnumótunina yrði að byggja á niðurstöðum rannsókna og faglegu mati en jafnframt var bent á mikilvægi þess að greindur yrði kostnaður og ábati af eyðingu úrgangs á landsvísu. Ríkisendurskoðun hvatti til þess að nauðsyn sorpbrennslu yrði metin og afstaða tekin til þess hvort ríkisvaldið tæki þátt í uppbyggingu sorpeyðingarstöðva á völdum stöðum.

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2011 benti umhverfissráðuneyti á að stefna Íslands varðandi meðhöndlun úrgangs væri mörkuð í löggjöf og að hún væri í stórum dráttum sú sama og í öðrum löndum Evrópska efnahagssvæðisins. Meginstefna stjórnvalda kæmi fram í lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Þá væri sérstaklega fjallað um slíka stefnumörkun í [Velferð til framtíðar](#), stefnu Íslands um sjálfbæra þróun fyrir tímabilið 2010–13. Ráðuneytið benti á að ný landsáætlun um meðhöndlun úrgangs væri í vinnslu og að unnið væri að innleiðingu úrgangstilskipunar Evrópusambandsins (2008/98/EB) í því skyni að stuðla að traustari framkvæmd úrgangsmála. Enn fremur benti ráðuneytið á að uppbygging sorpbrennslustöðva væri ekki verkefni ríkisins samkvæmt lögum. Það væri hlutverk sveitarfélaga og því eðlilegt að þau mætu hvaða leiðir yrðu farnar í þeim efnunum. Hins vegar kvaðst ráðuneytið, í ljósi ábendingar Ríkisendurskoðunar, ætla að kanna hvort rétt væri að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í þessum málaflokki.

Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs

Samkvæmt upplýsingum umhverfis- og auðlindaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar árið 2014 kom [Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs fyrir tímabilið 2013–24](#) út í apríl 2013. Þar er gerð grein fyrir stefnu stjórnvalda í úrgangsmálum á alþjóðlegum vettvangi, innan Evrópusambandsins, á norrænum vettvangi og innanlands. Fram kemur að við gerð hennar hafi verið höfð nán samvinna við Umhverfisstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga. Í áætluninni sé að finna ítarlegt yfirlit yfir stöðu úrgangsmála á Íslandi, bæði hvað varðar magn einstakra úrgangsflokka og þróun mismunandi leiða

við meðhöndlun úrgangs. Að auki séu tilgreind tímasett markmið sem miði að því að bæta nýtingu auðlinda og lágmarka þau neikvæðu áhrif sem myndun og meðhöndlun úrgangs hefur á umhverfi og heilsu manna. Þá sé fjallað um fyrirsjáanlega þróun mála á næstu árum og áratugum og helstu áhrifavalda. Í áætluninni komi fram að skoða þurfi úrgangsmál í víðu samhengi og beita lífsferilshugsun² í allri stefnumótun og ákvarðanatöku, jafnt á vettvangi ríkis sem sveitarfélaga. Að sögn ráðuneytisins eru meginmarkmið stjórnvalda í málaflokknum skilgreind í áætluninni. Framkvæmdin verði hins vegar að talsverðu leyti í höndum sveitarfélaga sem muni einnig útfæra markmiðin nánar í svæðisáætlunum sínum.

Enn fremur kom fram í upplýsingum ráðuneytisins að fyrir 143. löggjafarþingi Alþingis (2013–14) liggi frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs. Meðal annars sé lagabreytingunni ætlað að innleiða hina svokölluðu úrgangstilskipun Evrópusambandsins sem kveði á um að stefnumótun í úrgangsmálum skuli m.a. hafa það að markmiði að draga úr nýtingu auðlinda. Tilskipunin setur fram tiltekna forgangsröðun sem aðildarríki skulu leitast við að fylgja, þ.e. í fyrsta lagi að draga úr myndun úrgangs, í öðru lagi að undirbúa endurnotkun, í þriðja lagi endurvinnsla, í fjórða lagi önnur endurnýting og loks förgun úrgangs. Í frumvarpinu er þessi forgangsröðun lögð til grundvallar við meðhöndlun úrgangs hér á landi sem og við stefnumótun og áætlanagerð í málaflokknum.

Auk ofangreinds feli tilskipunin í sér að aðildarríki ráðist í áætlanagerð um meðhöndlun úrgangs þar sem fram komi mat á núverandi stöðu úrgangsmeðhöndlunar, leiðir til að bæta umhverfisvæna endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu og förgun úrgangs og mat á því hvernig áætlunin styðji við framkvæmd ákvæða tilskipunarinnar. Þá skuli gera áætlanir um leiðir til að koma í veg fyrir myndun úrgangs. Þær skuli endurmeta á a.m.k. sex ára fresti og endurskoða ef þurfa þykir. Að sögn ráðuneytisins endurspeglar frumvarpið þessar áherslur auk þess sem lagt sé til að ráðherra gefi út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs og úrgangsforvarnir. Í frumvarpinu sé lagt til að ráðherra hætti að gefa út landsáætlun um meðhöndlun úrgangs en svæðisáætlanir sveitarfélaga taki við hlutverki hennar. Sveitarstjórnir viðkomandi svæða skuli staðfesta áætlanirnar til 12 ára í senn. Jafnframt sé gert ráð fyrir tölulegum markmiðum í reglugerð þegar frumvarpið hefur orðið að lögum. Talið sé að þau muni leiða til breytinga á söfnun og ráðstöfun úrgangs í sveitarfélögum og kostnaðaráhrif þeirra verði því metin við setningu reglugerðarinnar. Ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga vinni nú að því að skoða leiðir til að greina með samræmdum hætti kostnað sveitarfélaga við framkvæmd laga um meðhöndlun úrgangs og stefnt sé að því að niðurstaða liggi fyrir um mitt ár 2014. Gert sé ráð fyrir að slíkar upplýsingar geti nýst sveitarfélögum við gerð áætlana og við skipulag á fyrirkomulagi við meðhöndlun úrgangs.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu var þörf fyrir sorpbrennslur könnuð við gerð *Landsáætlunar um meðhöndlun úrgangs fyrir tímabilið 2013–24* og niðurstaðan hafi

Frumvarp til breytinga á lögum um meðhöndlun úrgangs

Áformað að svæðisáætlanir sveitarfélaga leysi landsáætlun af hólmi

Nauðsynlegt að hafa a.m.k. eina sorpbrennslustöð

² Lífsferill spannar allt ferli vöru frá hönnun og framleiðsu til neyslu og notkunar og að endingu til endurvinnslu, -nýtingar og förgunar. Meginmarkmið lífsferilshugsunar er að forðast tilfærslu vanda mála, þ.e. þegar dregið er úr neikvæðum umhverfisáhrifum á einu tilteknu skeiði lífsferilsins, landsvæði eða sviði má það ekki leiða til aukinna neikvæðra áhrifa annars staðar.

verið að nauðsynlegt væri að hafa a.m.k. eina starfandi sorpbrennslustöð hér á landi, ekki síst til að eyða sjúkrahúsúrgangi og sýktum dýraúrgangi. Ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga hyggi á viðræður um mögulega þátttöku ríkisins í uppbyggingu og/eða rekstri sorpbrennslustöðva og vonast sé eftir niðurstöðu í því efni fyrir árslok 2014.

Þar sem Ríkisendurskoðun væntir þess að frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs verði að lögum og úrgangstilskipun Evrópusambandsins þar með innleidd á Íslandi ítrekar stofnunin ekki ábendingu sína að svo stöddu. Hún hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti hins vegar eindregið til að tryggja markvissa framkvæmd laganna þegar þau hafa verið samþykkt, m.a. með því að samþykkja fyrstu stefnu um úrgangsforvarnir fyrir 1. janúar 2015 eins og bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu kveður á um. Þá hvetur stofnunin ráðuneytið til að fylgja vel eftir tímasettum markmiðum í *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs fyrir tímabilið 2013–24* svo þau náist á tilsettum tíma.

2. Umhverfisráðuneytið eflir eftirlitshlutverk sitt

Ríkisendurskoðun benti á að umhverfisráðuneyti yrði að hafa öflugt eftirlit með Umhverfisstofnun og tryggja að hún gæti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á faglegan, árangursríkan og hagkvæman hátt. Í því skyni væri mikilvægt að ráðuneytið styddi við stofnunina þegar hún benti á nauðsynlegar aðgerðir í umhverfismálum, m.a. með því að tryggja fjármagn vegna þeirra. Þá benti Ríkisendurskoðun á að ráðuneytið yrði að tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og Umhverfisstofnunar væri skýr.

Í viðbrögðum umhverfisráðuneytis við þessari ábendingu árið 2011 kom fram að ráðuneytið hefði óskað eftir upplýsingum frá Umhverfisstofnun um fyrirtæki sem hefðu starfsleyfi fyrir mengandi starfsemi og möguleg frávik þeirra frá settum skilyrðum. Í kjölfarið yrði metið hvort tilefni væri til að koma með athugasemdir eða ábendingar til stofnunarinnar. Ráðuneytið kvaðst ætla, í samráði við Umhverfisstofnun, að fara yfir þau þvingunarúrræði sem stofnunin gæti beitt við framkvæmd mengunarvarna auk þess að fara yfir ábyrgðarskiptingu milli þeirra svo ávallt væri skýrt hvar ábyrgð lægi í einstaka málum. Þá kvaðst ráðuneytið ætla að óska eftir auknu fjármagni til að vakta mengunarefni í umhverfinu á næstu fjárlögum.

Í svari umhverfis- og auðlindaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar árið 2014 um framvindu mála voru raktar upplýsingar frá Umhverfisstofnun síðan í janúar 2012 um eftirlit með mengandi starfsemi og þau frávik sem upp höfðu komið. Engin svör bárust frá ráðuneytinu um viðbrögð þess við upplýsingum Umhverfisstofnunar og ekki verður heldur ráðið með hvaða hætti það hefur eða hyggst hafa eftirlit með Umhverfisstofnun til að tryggja að hún sinni lögbundnu hlutverki sínu.

Í upplýsingum ráðuneytisins kom fram að það hefði samþykkt tillögur Umhverfisstofnunar um breytingar á gjaldskrá hennar sem lutu að innheimtu gjalds vegna yfirferðar á áhættumati í tengslum við útgáfu starfsleyfis og undanþágur frá starfsleyfum urðunarstaða. Þá hafi það samþykkt ósk stofnunarinnar um innheimtu viðbótargjalds fyrir kostnað í tengslum við sérstaklega umfangsmikið eftirlit, t.d. vegna sérstakra aðstæðna, fjölda frávíka, ófullnægjandi upplýsinga rekstraraðila eða kostnað við úttektir

Óljóst með hvaða hætti ráðuneytið hefur eftirlit með Umhverfisstofnun

hennar vegna rekstrarstöðvunar. Eins kom fram að ráðuneytið hefði óskað eftir 15 m.kr. framlagi í fjárlögum ársins 2012 svo unnt yrði að efla vöktun á umhverfismengun og gera heildstæða áætlun um slíka vöktun. Fjárlagabæiðnin fékkst ekki samþykkt og ráðuneytið hefur ekki óskað aftur eftir framlagi vegna þessa. Að sögn Umhverfisstofnunar upplýsir ráðuneytið stofnunina ekki um fjárlagabæiðnin sem það setur fram fyrir hennar hönd. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að ráðuneytið skuli ekki upplýsa Umhverfisstofnun um þetta.

Aðspurt árið 2014 um viðbrögð sín við ósk Umhverfisstofnunar um heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna brota, m.a. á skilyrðum starfsleyfis, svaraði ráðuneytið því til að stofnunin hefði fengið slíkar heimildir í efnalögum nr. 61/2013. Ráðuneytið teldi rétt að reynsla af meðferð þeirra yrði metin áður en Umhverfisstofnun fengi frekari heimildir til stjórnvaldssekta. Ríkisendurskoðun tekur undir að rétt sé að líta til reynslunnar en telur mikilvægt að ráðuneytið kanni vandlega hvort lögfesta skuli slíkar heimildir við breytingar á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs.

Hvað varðar ábendingu um að ráðuneytinu bæri að tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og Umhverfisstofnunar væri skýr kom fram hjá ráðuneytinu árið 2014 að það hefði yfirfarið þær aðlaganir sem fengnar hafi verið vegna gerða sem teknar hafa verið upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Í ljós hafi komið að ekki sé í gildi nein önnur efnisleg aðlögun sambærileg þeirri sem sorpbrennslurnar höfðu og ráðuneytið áformi ekki að leggja slíkar aðlaganir til. Komi sú staða upp í framtíðinni að ráðuneytið fari fram á aðlögun við tilskipanir Evrópusambandsins muni það tryggja að ábyrgðarskipting vegna framkvæmdar hennar verði skýr milli þess og þeirrar stofnunar sem um ræðir. Ríkisendurskoðun fagnar þessu en bendir þó á að í ábendingunni var vísað til þess með almennum hætti að skipting ábyrgðar milli ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar skuli vera skýr.

Í 12. grein laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands segir: „Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir ráðuneyti hans heyra [...]“ og í 13. grein laganna segir jafnframt: „Ráðherra skal hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans.“ Samkvæmt þessu hefur umhverfis- og auðlindaráðuneyti ríkt eftirlitshlutverk gagnvart þeim stofnunum sem undir það heyra. Af upplýsingum ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar árið 2014 verður ekki séð að það hafi eftirlit sitt með Umhverfisstofnun frá árinu 2011. Það er jafnframt mat Umhverfisstofnunar að eftirlit ráðuneytisins með starfsemi hennar hafi ekki breyst síðan þá þótt hún leggi áherslu á að upplýsa það um helstu málefni sem eru á döfinni hverju sinni. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína.

Ábendingar til Umhverfisstofnunar

1. Umhverfisstofnun starfi í samræmi við lög og reglugerðir

Ríkisendurskoðun benti á nauðsyn þess að Umhverfisstofnun starfaði í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerða og beitti þeim heimildum sem hún hefði til að tryggja að atvinnustarfsemi sem undir hana heyrði uppfyllti skilyrði laga og að nauðsynlegar úrbætur væru framkvæmdar. Þá væri mikilvægt að stofnunin gerði umhverfisráðuneyti viðvart um lagabreytingar eða gjaldskrárhækkanir sem hún teldi þörf á.

Óvíst um heimild til að beita stjórnvaldssektum

Ábending um að ráðuneytið efli eftirlit sitt ítrekuð

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2011 tók Umhverfisstofnun undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar og kvaðst m.a. ætla að beita þvingunarúrræðum þegar tilefni væru til og fylgja eftir athugasemdum sem fram kæmu í eftirliti. Áformað væri að koma upp nákvæmu yfirliti um athugasemdir sem gerðar væru við mengunarvarnar- eftirlit og viðbrögð við þeim. Þá kvaðst stofnunin ætla að óska í ríkari mæli eftir gjaldtökuheimildum fyrir verkefni sín og að unnið væri að tillögu um lagabreytingu sem myndi heimila Umhverfisstofnun að beita stjórnvaldssektum.

Samkvæmt upplýsingum Umhverfisstofnunar til Ríkisendurskoðunar árið 2014 er öllum frávikum sem fram koma í eftirliti stofnunarinnar fylgt eftir og viðeigandi þvingunarúrræðum beitt þegar þörf krefur. Almennt nægi þó að veita áminningu og krefjast úrbóta. Upplýsingar stofnunarinnar um eftirlit með mengandi starfsemi frá árinu 2011 sýna að samhliða markvissari eftirfylgni hafi frávikum fækkað og fyrirtæki bregðist nú hraðar við tilmælum stofnunarinnar. Þannig fækkaði t.d. frávikum úr 200 árið 2011 í 108 árið 2013, eða um 46%. Að sögn Umhverfisstofnunar eru flest frávik vegna fyrirbyggjandi aðgerða, framkvæmdar mælinga og áætlanagerðar. Mikill minnihluti þeirra lúti að því að losun mengandi efna sé yfir viðmiðunarmörkum.

Að sögn Umhverfisstofnunar greinir hún nú nýja löggjöf vegna Evrópska efnahags- svæðisins með tilliti til þess hvort þörf sé á lagabreytingum og veki athygli umhverfis- og auðlindaráðuneytis á þeim atriðum sem hún telji að þarfnist slíkra breytinga. Þá geri hún tillögur um gjaldskrárhækkanir til ráðuneytisins og hafi fengið samþykktar auknar gjaldtökuheimildir í tengslum við verkefni sín. Jafnframt hafi stofnunin óskað eftir heimild til að beita stjórnvaldssektum eins og fram hefur komið. Slíkar heimildir hafi t.d. verið lögfestar í efnalögum nr. 61/2013. Að sögn stofnunarinnar er gjaldskrá hennar vegna vinnu við starfsleyfi heldur lág en til standi að greina raunkostnað við þá vinnu nánar. Eins skorti á að gjaldtaka vegna eftirlits sé í samræmi við raunkostnað. Í skýrslu frá desember 2012 sem IMPEL (*Implementation of Environmental Law*) – samtök stofnana sem bera ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni umhverfislöggjafar í Evrópu – gerði var Umhverfisstofnun hvött til að sjá til þess að gjaldskrá hennar væri í samræmi við raunkostnað eins og lög kveða á um.

Ríkisendurskoðun fagnar þeim árangri sem stofnunin hefur náð og telur ekki þörf á að ítreka ábendingu sína frá árinu 2011. Stofnunin hvetur Umhverfisstofnun engu að síður til að vinna áfram að þeim þáttum sem enn mega betur fara, s.s. að greina raunkostnað við þjónustu og verkefni svo gjaldskrá vegna þeirra endurspegli raunveruleg- an kostnað þeirra.

2. Tryggja verður að faglegar áherslur séu ávallt í fyrirrúmi

Ríkisendurskoðun benti á nauðsyn þess að Umhverfisstofnun legði faglegt mat á niðurstöður mengunarmælinga og miðlaði því til hlutaðeigandi aðila. Þá benti Ríkis- endurskoðun á mikilvægi þess að fagleg vinnubrögð og þverfaglegt samstarf innan Umhverfisstofnunar yrðu eflað og að upplýsingagjöf tæki mið af rétti almennings. Umhverfisstofnun var einnig hvött til að leggja mat á ávinning þess að eftirlitsferðir hennar væru bæði fyrirvaralausar og tilkynntar fyrirfram en árið 2011 voru þær allar tilkynntar fyrirfram.

Aukið eftirlit og markviss eftirfylgni skilar árangri

Gjaldskrá á að vera í samræmi við raunkostnað

Í viðbrögðum við ábendingunni árið 2011 tiltók Umhverfisstofnun sex fyrirhugaðar aðgerðir sem efla áttu fagleg vinnubrögð og þverfaglega vinnu innan stofnunarinnar. Meðal annars var ráðgert að fram færi úttekt á stofnuninni á vegum IMPEL (sjá ábendingu hér að framan). Þá gerði stofnunin ráð fyrir aukinni endurmenntun og starfsþjálfun sérfræðinga hennar með samstarfi við IMPEL. Áfram yrði unnið að virkri miðlun upplýsinga og þverfaglegri samvinnu innan stofnunarinnar og ráðnir tveir sérfræðingar (annar tímabundið) til að sinna m.a. eftirfylgni eftirlits og starfsleyfagerð. Þá benti stofnunin á nýjan vef sinn þar sem á aðgengilegan hátt mætti finna upplýsingar um eftirlit og beitingu þvingunarúrræða. Að lokum kvaðst stofnunin ætla að efla rýni sína og mat á hugmyndum um undanþágur frá almennum reglum og umhverfisvernd.

Samkvæmt upplýsingum Umhverfisstofnunar til Ríkisendurskoðunar árið 2014 hefur stofnunin tekið upp vottað gæðakerfi og ráðið gæðastjóra sem annast innleiðingu þess, leiðbeiningar um gerð verkferla, uppfærslu þeirra og innri úttektir. Að mati stofnunarinnar hefur gæðakerfið stuðlað að bættri þjónustu. Enn fremur kom fram að unnin hafi verið handbók fyrir eftirlitsmenn með mengandi atvinnurekstri sem innihaldi m.a. gæðaferla, eftirlitsáætlanir, leiðbeiningar og gátlista. Markmiðið með eftirlitshandbókinni sé að auka samræmingu í vinnu eftirlitsmanna og styrkja innleiðingu gæðaferla. Þá hafi stofnunin ráðist í allar þær aðgerðir sem hún tiltók í svari sínu við ábendingu Ríkisendurskoðunar árið 2011. Eftirlit hennar og starfsleyfisútgáfa var tekin út af IMPEL í ágúst 2012. Meginniðurstaðan, sem birtist í skýrslu samtakanna í desember 2012, var að uppbygging og framkvæmd eftirlits hjá Umhverfisstofnun séu samþærileg við það sem tíðkast hjá systurstofnunum hennar í Evrópu og uppfylli lágmarksviðmið IMPEL. Þá séu markmið Evrópusambandsins á sviði umhverfisréttar uppfyllt af hálfu Umhverfisstofnunar og eftirlit hennar og eftirfylgni í meginatriðum í samræmi við tilmæli sambandsins. Loks kom fram að Umhverfisstofnun væri leiðandi í Evrópu þegar kemur að upplýsingagjöf til almennings og fjölmiðla og að upplýsingatækni hennar og gagnagrunnar væru til fyrirmyndar.

Í upplýsingum Umhverfisstofnunar árið 2014 kom fram að eftirlitsskýrslur og ýmis gögn sem tengjast eftirlitsskyldum fyrirtækjum séu aðgengileg öllum á vef hennar. Yfirlit um eftirlitsskýrslur, frávik og athugasemdir séu geymd í gagnagrunni stofnunarinnar og að hún sendi viðkomandi heilbrigðisnefnd afrit af upplýsingum um eðli frávik og þvingunarúrræði sem gripið hafi verið til. Ef um mengunarbrot er að ræða sem mögulega hafi áhrif á menn eða umhverfi sé tilkynning þar um send til fjölmiðla og viðkomandi sveitarstjórnar. Þá væri í samræmi við gæðakerfi stofnunarinnar ávallt sett frétt á vefsíðu hennar þegar fyrirtæki er áminnt fyrir að standast ekki kröfur um losun mengandi efna og fréttin sömuleiðis send fjölmiðlum. Af upplýsingum Umhverfisstofnunar má ráða að miklar umbætur hafi átt sér stað í miðlun upplýsinga. Þá hefur stofnunin, með dæmi úr starfsemi sinni, sýnt Ríkisendurskoðun fram á hvernig hún stendur að faglegu mati á niðurstöðum mengunarmælinga.

Í mars 2013 voru gerðar breytingar á skipuriti Umhverfisstofnunar í kjölfar samþykktar stefnu fyrir árin 2013–17. Starfsemi hennar var skipt upp í tólf teymi og aukin áhersla lögð á þverfaglegt samstarf og þverfaglega afgreiðslufundi sem og að sérfræðingar aðstoði hver annan með leiðbeiningum og rýni. Að sögn Umhverfisstofnunar eru sérfræðingar

hennar nú hvattir til að taka saman minnisblöð um atriði sem þeir telja að þarfnist úrbóta og þau afgreidd á yfirstjórnarfundum. Þá hafi stofnunin eftt rýni sína og mat á hugmyndum um undanþágur frá almennum reglum um umhverfisvernd. Hún hafi einnig kynnt fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneyti tillögur sínar að almennri afmörkun varðandi undanþágur frá starfsleyfum og noti þær sem viðmið fyrir umsagnir um þær.

Auk framangreinds kveðst Umhverfisstofnun efla starfsemi sína í gegnum IMPEL samstarfið, t.d. með því að sækja vinnustofur á vegum samtakanna. Slíkar áherslur séu hluti af ársáætlun stofnunarinnar 2014, sem og verkefni sem lúti að áhættumati við eftirlit og jákvæðum hvötum fyrir eftirlitsskyld fyrirtæki. Í eftirlitsáætlun sinni fyrir árið 2014 áformi stofnunin tíu fyrirvaralausar eftirlitsferðir til viðbótar við reglubundið eftirlit. Þá hafi hún ráðið sérfræðing til að fylgja eftir frávikum sem fram komi í eftirliti og bætt við starfsmanni tímabundið til að vinna að gerð starfsleyfa fyrir mengandi starfsemi.

**Umhverfisstofnun
hefur gert miklar
umbætur á starf-
semi sinni**

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Umhverfisstofnun gert miklar umbætur á starfsemi sinni. Ríkisendurskoðun fagnar því og telur að brugðist hafi verið við ábendingunni frá árinu 2011 með ásættanlegum hætti. Þar sem skammur tími er liðinn frá skipulagsbreytingum Umhverfisstofnunar hvetur Ríkisendurskoðun hana þó til að fylgja innleiðingu þeirra vel eftir og tryggja að markmið þeirra náist.

3. Samanburður mengunarmælinga byggir á réttum forsendum

Ríkisendurskoðun benti á nauðsyn þess að tryggt yrði að samanburður á losunarmælingum mengandi efna og leyfilegum losunarmörkum væri ávallt í samræmi við ákvæði gildandi reglugerða og vakti athygli á að misbrestur væri á því að starfsleyfi væru uppfærð í kjölfar breytinga á reglugerðum.

**Ábyrgð
rekstraraðila
tilgreind í
starfsleyfum**

Í viðbrögðum Umhverfisstofnunar við þessari ábendingu árið 2011 kom m.a. fram að við starfsleyfisgerð sé gert ráð fyrir að ákvæði reglugerða geti breyst enda séu starfsleyfi gefin út til langs tíma. Stofnunin benti á að í öllum starfsleyfum séu ákvæði um að rekstraraðila beri að uppfylla gildandi lög og reglugerðir á starfssviði sínu og haga starfsemi og frágangi í samræmi við gildandi deiliskipulag.

Samkvæmt upplýsingum Umhverfisstofnunar til Ríkisendurskoðunar árið 2014 hefur hún auk framangreinds útbúið viðmið um miðlun upplýsinga til starfsleyfishafa um breytingar á reglum sem varða starfsemi þeirra. Að sögn stofnunarinnar áformar hún að taka viðmiðin í notkun um mitt ár 2014. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is