

Alþingi
Erindi nr. P 140/1993
komudagur 26.4.2012



Nefndasvið Alþingis
Kristjana Benediktsdóttir
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 27. apríl 2012
Tilvísun: 2012030074
SE/JH/BH

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, 598.mál.

Með tölvubréfi dags. 27. mars sl. er Vegagerðinni sent til umsagnar ofangreint frumvarp til laga og óskað eftir því að umsögn berist eigi síðar en 13. apríl. Viðbótarfrestur var síðar veittur til 27. apríl til að skila athugasemdum við frumvarpið.

Vegagerðin fékk drög að umræddu frumvarpi til umsagnar á vinnslustigi frá umhverfisráðuneytinu. Vegagerðin gerði þá ýmsar athugasemdir við drögin og lagði til að nánari skoðun færi fram á því hve langt ætti að ganga með tilliti til tilkynningarskyldu og matsskyldu framkvæmda á sviði vegagerðar. Var sett fram sú afstaða að frumvarpsdrögin einkenndust af misskilningi á þeim skyldum sem hvíla á aðildarríkjum EES samningsins á sviði mats á umhverfisáhrifum.

Gerðar hafa verið lagfæringar á hluta þeirra annmarka sem voru á frumvarpsdrögunum með tilliti til vegagerðar. Þannig hefur verið horfið frá þeirri hugmynd að allar framkvæmdir við stofnvegi skuli ávallt matsskyldar, óháð umfangi, eðli og staðsetningu framkvæmda. Því miður er í frumvarpinu enn á ný farin sú leið að kveða á um mun víðtækari matsskyldu vegna vegafamkvæmda en tíðkast annars staðar innan EES. Einnig er haldið fast við þá niðurstöðu að allar framkvæmdir við vegi og öll efnistaka skuli tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar óháð því hvort nokkur ástæða sé til að ætla að framkvæmd kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Telur Vegagerðin því fulla ástæðu til að ítreka fyrri ábendingar um frumvarpið og þá tillögu að frumvarpið verði dregið til baka og frekari skoðun fari fram á málinu.

Í greinargerð með frumvarpinu er þess freistað að rökstyðja þá niðurstöðu að nauðsynlegt sé að kveða á um sérstaka skoðun á öllum framkvæmdum með tilliti til matskyldu til þess að ná megi markmiðum tilskipunar 85/337 með síðari breytingum skv. tilskipun 97/11. Í 1) grein aðfararorða tilskipunar 97/11 segir að markmið hennar sé að tryggja að lögbær yfirvöld fái nauðsynlegar upplýsingar til að geta tekið ákvörðun um tiltekið verkefni með fullri vitneskju um hvaða líkur séu á því að verkefnið hafi veruleg áhrif á umhverfið. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að af þeim framkvæmdum sem nú þegar eru tilkynningarskyldar leiði tilkynning aðeins til mats í 7% tilvika. Flest bendir því til þess að tilkynningarskylda sé nú þegar of víðtæk og þar af leiðandi lítil ástæða til þess að útvíkka hana á þann hátt sem frumvarpið felur í sér.

Vegagerðin bendir á að lögbær yfirvöld, sem taka ákvörðun um framkvæmd, eru sveitarfélög. Framkvæmdir þurfa að vera í samræmi við skipulag og framkvæmda- eða byggingarleyfi sveitarfélags. Til grundvallar skipulagi liggur umhverfismat áætlana og við útgáfu framkvæmda- og byggingaleyfa liggja fyrir gögn um umfang viðkomandi framkvæmda. Allar framkvæmdir við vegagerð og efnistöku sæta skoðun sveitarfélags sem fær í hendur upplýsingar um viðkomandi framkvæmd áður en ákvörðun er tekin um leyfisveitingu. Ekki eru líkur á að aðrar upplýsingar kæmu fram í tilkynningu til Skipulagsstofnunar en þær sem hvort sem er þurfa að liggja til grundvallar við gerð skipulags og útgáfu framkvæmdaleyfis. Augljóslega er því verið að bæta við óþarfri málsmeðferð sem ekki hefur neinn tilgang með tilliti til markmiða tilskipunarinnar.

Vegagerðin gerir sérstakar athugasemdir við þá lítt rökstuddu fullyrðingu í umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarpið, að frumvarpið muni ekki hafa teljandi aukningu í för með sér á starfsemi Skipulagsstofnunar umfram aðrar breytingar í rekstrarumhverfi stofnunarinnar. Fyrir liggur að mikil fjölgun mála vegna tilkynningarskyldu allra framkvæmda mun leiða af frumvarpinu með tilheyrandi auknum kostnaði. Aukin vinna og kostnaður mun falla á Skipulagsstofnun, umsagnaraðila og framkvæmdaraðila án fyrirsjáanlegs ávinnings og án þess að fyrir liggja skýr greining á nauðsyn þess að fara þá leið sem valin er í frumvarpinu. Viðurkennt er í greinargerð með frumvarpinu að það hafi aukna vinnu í för með sér fyrir hlutaðeigandi en því haldið fram að þessi vinna verði ekki umfangsmikil þar sem í fæstum tilvikum verði nokkur þörf á sérstakri skoðun mála. Þannig er í raun viðurkennt í greinargerð með frumvarpinu að það ferli sem lagt er til muni reynast óþarft með tilliti til markmiða tilskipunarinnar. Vart er hægt að draga aðra ályktun en þá að skoða verður nánar hvort örugglega hvili skylda á aðildarríkjum EES að fara þá leið sem lögð er til en skv. framansögðu verður að telja vafasamt að svo sé.

Verði frumvarpið tekið til áframhaldandi skoðunar telur Vegagerðin rétt að koma að nokkrum athugasemdum og tillögum sem óskað er eftir að litið verði til við áframhaldandi vinnslu málsins á Alþingi.

Frumvarpið felur í sér fyrirmæli um að sérstök skoðun fari fram af hálfu Skipulagsstofnunar á því hvort þörf sé á mati á umhverfisáhrifum vegna hvarrar einustu framkvæmdar við nýlagningu og endurbyggingu vega, óháð umfangi, staðsetningu og eiginleikum framkvæmdar, og óháð því hvort að líkur kunni að vera á því að framkvæmd hafi áhrif á umhverfið. Þetta á að gera jafnvel þó að um sé að ræða framkvæmdir sem fjallað er um á skipulagi og eru framkvæmdaleyfisskyldar og sæta því sérstakri skoðun af hálfu lögbærs yfirvalds sem fer með skipulag og leyfisveitingu, þ.e. sveitarstjórnar. Eins og að framan er rakið gagnrýnir Vegagerðin þessa aðferðafræði.

Með tilliti til vegaf framkvæmda er þessi nálgun mjög óheppileg, ekki síst við þær aðstæður sem nú eru uppi í vegagerð á Íslandi. Með minnkandi fjárframlögum er lögð áhersla á minni háttar framkvæmdir og viðhaldsaðgerðir sem ljóst er að geta ekki haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Einnig minniháttar framkvæmdir sem bætt geta umferðaröryggi, s.s. úrbætur við vegamót, breikkanir og endurbygging vega o.fl. Með frumvarpinu er stofnað til aukins kostnaðar og vinnu við tilkynningar og athuganir mála án þess að það þjóni tilgangi með tilliti til verndar umhverfisins. Sama gildir hvað snertir minniháttar efnistöku.

Lagt er til að fallið verði frá þessu með viðeigandi breytingum á viðauka 1, 9. gr. frumvarpsins, sem gerð er grein fyrir hér að neðan.

Vegagerðin bendir á að vegaf framkvæmdir og efnistaka eiga skv. skipulagslögum að vera innan ramma gildandi skipulags viðkomandi sveitarfélags. Að baki skipulagi liggur mat á umhverfisáhrifum skipulagsáætlunar. Þessar framkvæmdir eru í mörgum tilvikum framkvæmdaleyfis skyldar og lúta þar með sérstöku eftirliti sveitarfélaga. Ekki verður séð að sýnt hafi verið fram á nauðsyn þess eða að skynsamlegt sé að bæta við sérstakri skoðun með tilliti til matsskyldu vegna minniháttar framkvæmda þegar engar líkur eru á að þörf sé á slíku mati. Ef talin er þörf á að slík skoðun fari fram í öryggisskyni bendir Vegagerðin á að skoða mætti í samstarfi við samtök sveitarfélaga hvort að slík skoðun gæti átt sér stað við afgreiðslu framkvæmdaleyfis, t.d. á þann hátt að leita mætti álits Skipulagsstofnunar ef sérstök ástæða þætti til.

Vegagerðin gagnrýnir einnig óljós ákvæði með tilliti til þeirrar gagnaöflunar sem nauðsynleg er vegna skoðunar á matsskyldu. Vegagerðin telur að skyldur framkvæmdaraðila að þessu leyti eigi að vera það skýrar að ekki valdi vafa hvaða gögn skuli fylgja tilkynningu um framkvæmd. Ákvæði 4. gr. frumvarpsins eru ekki nægilega skýr hvað þetta varðar. Vegagerðin leggur til að ákvæðið verði gert afdráttarlausara með þeim hætti að afmarkað verði í reglugerð hverra gagna skuli aflað hverju sinni vegna könnunar á matsskyldu. Orðalag 2. málslíðar 2. og 3. mgr. b-liðar 4. gr. frumvarpsins er til þess fallið að skapa óþarfa óvissu og er lagt til að það verði skilgreint með hlutlægum hætti í reglugerð hvaða gögn skuli fylgja tilkynningu frekar en að það sé háð frjálsum mati hverju sinni. Bent skal á að Skipulagsstofnun hefur þann möguleika að vísa tilkynningu frá telji stofnunin tilskilin gögn ekki hafa borist með tilkynningu. Er því gerð tillaga um að orðalagi 4. gr. frumvarpsins verði breytt með tilliti til þessa.

Með frumvarpinu er lagt til að enginn greinarmunur verði gerður á nýlagningu og endurbyggingu vega á verndarsvæðum annars vegar og á svæðum sem eru á náttúruminjaskrá hins vegar við skoðun á því hvort framkvæmd skuli tilkynningarskyld, sjá lið 1. viðauka, lið 10.09, í 9. gr. frumvarpsins. Vegagerðin leggur til að ákvæði gildandi laga verði óbreytt að því leyti að skýr greinarmunur sé gerður á þessu. Skýr greinarmunur er gerður á friðlýstum náttúruminjum, sbr. VI. kafla náttúruverndarlaga, og öðrum náttúruminjum á náttúruminjaskrá. Í náttúruminjaskrá eru gjarnan tilgreind svæði þar sem finna má tiltekin náttúrufrýrbæri en það eitt og sér þarf ekki að þýða að ástæða sé til að meta umhverfisáhrif allra framkvæmda á viðkomandi svæði en annað kann að eiga við ef framkvæmd er líkleg til að hafa áhrif á viðkomandi náttúrufrýrbæri sem eiga að njóta verndar. Sömu sjónarmið geta því ekki gilt varðandi þörf á mati vegna allra framkvæmda á svæðum sem kunna að vera tilgreind á náttúruminjaskrá en ekki er hér lagst gegn því að allar vegaf framkvæmdir og efnistaka á friðuðum svæðum sæti sérstakri skoðun með tilliti til matsskyldu og gildir sama um framkvæmdir sem kunna að raska friðuðum náttúruminjum.

Síðast en ekki síst leggur Vegagerðin til að fylgt verði ákvæðum tilskipunarinnar varðandi matsskyldu stærri vegaf framkvæmda. Eðlilegt er og í samræmi við skyldur Íslands skv. EES-samningnum að lagning nýrra fjögurra akreina vega sæti mati á umhverfisáhrifum.

Í tilskipun 85/337 eins og henni var breytt með tilskipun 97/11 er kveðið á um að fjögurra akreina vegir skuli ávallt háðir mati á umhverfisáhrifum, sjá 7. lið 1. viðauka tilskipunarinnar. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að þriggja akreina vegir verði ávallt matsskyldir. Rök frumvarpshöfunda eru þau að ekki sé að finna hér á landi vegi sem falla undir skilgreiningarnar „motorway“ eða „expressway“ eins og þau hugtök eru skýrð í athugasemdum ESA og leiðbeiningarriti Framkvæmdastjórnar EB en vegir með þremur akreinum án mislægra vegamóta komist næst því að falla undir umrædd hugtök. Vegagerðin telur þessa ályktun ekki rétta auk þess sem sú nálgun sem lögð er til sé í engu samhengi við ákvæði tilskipunarinnar og á skjön við hefðbundnar skilgreiningar sem venja er að styðjast við.

Tillaga frumvarpshöfunda er að miða matsskyldu við vegi með þrjár akreinar eða fleiri er á skjön við tilskipunina og venjubundna hugtakanotkun. Venjulega er greint á milli tveggja akreina vega og vega með fjórar akreinar eða fleiri. Sú aðgreining er eðlileg vegna þess að grundvallar munur er á umhverfisáhrifum eftir því hvort um tveggja akreina veg er að ræða eða veg með fjórum akreinum eða fleiri. Í seinna tilvikinu er mannvirkid umfangsmeira, mun meiri umferð um það og venjulega um mislæg vegamót að ræða. Dæmi um slíkan veg er Reykjanesbraut um Höfuðborgarsvæðið og til Reykjanesbæjar. Tveggja akreina vegir geta tímabundið verið gerðir þriggja akreina, t.d. vegna framúraksturs eða vegna beygjuakreinar á vegamótum, en umhverfisáhrif eru í slíkum tilvikum mjög mismunandi. Tveggja akreina vegur getur t.d. tímabundið orðið þriggja akreina við gatnamót þar sem af öryggisástæðum hefur verið sett sérstök beygjuakrein. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt gæti þurft mat á umhverfisáhrifum vegna einfaldra öryggisaðgerða við vegamót þrátt fyrir að slík aðgerð sé ekki til þess fallin að hafa áhrif á umhverfið. Vegagerðin leggur til að fallið verði frá þessu en þess í stað stuðst við afmörkun tilskipunarinnar sem styðst við hefðbundna aðferðafræði þar sem gerður er greinarmunur á tveggja og fjögurra akreina vegum. Ef ætlunin er að koma á matsskyldu vegna lagningar nýrra tveggja akreina vega með framúrakstursrein þarf að skilgreina það með öðrum hætti en gert er í frumvarpinu þannig að ekki verði ávallt skylt að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum vegna minniháttar öryggisaðgerða við vegamót.

Með vísan til framangreinds er lagt til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu:

1) 2. málslíður 2. mgr. og 2. málslíður 3. mgr. b) liðar 4. gr. orðist svo: „Með fullnægjandi gögnum er átt við þau gögn sem tilgreind eru í reglugerð skv. 2. mgr.“

2) Eftirfarandi breytingar verði gerðar á 1. viðauka, sbr. 9. gr. frumvarpsins:

a) Liður 2.04 falli niður.

b) Liður 10.07. orðist svo: „Lagning nýrra vega sem eru fjórar akreinar eða fleiri.“

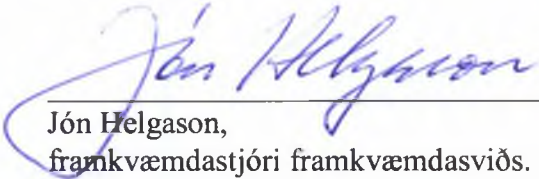
c) Liður 10.09 orðist svo: „Allir nýir vegir utan þéttbýlis á verndarsvæðum. Enduruppbygging vega utan þéttbýlis á verndarsvæðum.“

d) Liður 10.10 falli niður.

Það er von Vegagerðarinnar að framangreindar athugasemdir verði teknar til greina við vinnslu frumvarpsins en rétt er að ítreka þá tillögu að nánari skoðun fari fram á efnisatriðum þess áður en málið fær frekari meðferð í þinginu.

Ef ástæða þykir til er Vegagerðin fús til að senda fulltrúa sína á fund umhverfis- og samgöngunefndar til að skýra sjónarmið stofnunarinnar nánar.

Virðingarfyllt,



Jón Helgason,
framkvæmdastjóri framkvæmdasviðs.