

Alþingi
Erindi nr. P 141/180
komudagur 22.10.2012



Nefndasvið Alþingis
Kristjana Benediktsdóttir
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. október 2012

Tilvísun: 2010050027

SE/JH/GG/BH

Tölvupóstur dags. 08.10.2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum, 87. mál.

Með tölvubréfi dags. 8. október sl. var Vegagerðinni gefinn kostur á að yfirfara ofangreint frumvarp og taka afstöðu til þess hvort að stofnunin teldi ástæðu til að bæta einhverju við fyrirbyggjandi umsögn um frumvarp sem lagt var fram á síðastliðnu löggjafarþingi. Vegagerðin telur óhjákvæmilegt, í ljósi nýrra upplýsinga sem og að ekki var tekið tillit til meginefnis athugasemda Vegagerðarinnar, að áréttta fyrri umsögn með eftirfarandi viðbót.

Fulltrúar Vegagerðarinnar fengu tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum á fundi nefndarinnar miðvikudaginn 17. október. Á fundi nefndarinnar kom fram sú afstaða að brýnt sé orðið að bregðast við athugasemdum ESA sem fram hefðu komið á árinu 2010 og að yfirvofandi sé málssókn af hálfu stofnunarinnar vegna þess. Einnig komu fram ábendingar um að ýmsar leiðir væru færar í því sambandi og því ekki sjálfgefið að fara þá leið sem fram kemur í frumvarpinu.

1. Tilkynningarskylda vegna allra framkvæmda.

Vegagerðin ítrekar athugasemdir sínar við að kveðið verði á um skyldu til að tilkynna Skipulagsstofnun um allar smáframkvæmdir, með skiptingu þeirra í flokka A, B og C, þar sem C flokkur verður hrein viðbót við þær framkvæmdir sem þegar eru tilkynningarskyldar.

Það samdóma álit kom fram á fundinum af hálfu fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Vegagerðarinnar og Samtaka iðnaðarins að allt of langt sé gengið í því að mæla fyrir um tilkynningarskyldu vegna smáframkvæmda, sem fyrirfram má í flestum tilvikum útiloka að kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Nú þegar sé gengið of langt í þeim efnum þar sem aðeins 8 % tilkynntra framkvæmda þurfi í raun mat á umhverfisáhrifum. Einnig kom fram það álit að nú þegar sé gengið of langt í gildandi löggjöf hvað snertir kröfur um leyfi og umsagnir sem verulega sé farið að íþyngja undirbúningi hvers kyns framkvæmda. Á ofangreindum fundi með umhverfis- og samgöngunefnd kom fram sú afstaða að ekki sé nauðsynlegt í ljósi athugasemda ESA að fara þá leið sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, að láta fara fram sérstaka skoðun Skipulagsstofnunar á öllum framkvæmdum sem falla undir II. viðauka laganna, óháð umfangi, eðli og staðsetningu. Var ekki unnt að skilja niðurstöðu fundarins á annan hátt en að full ástæða sé til að endurskoða þá aðferð sem notuð er í frumvarpinu til að bregðast við athugasemdum ESA sem varða tilkynningarskyldar

framkvæmdir og var því ekki mótmælt að unnt sé að fara aðrar leiðir en þá sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Vegagerðin bendir á tvær leiðir í því sambandi sem unnt er að skoða með tiltölulega skjóttum hætti:

1. Endurskoðun viðauka 2 í gildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Vegagerðin leggur til að sérfræðingum verði falið að yfirfara og endurbæta viðauka II við lögin í ljósi athugasemda ESA. Tryggt verði að við afmörkun á því hvort framkvæmd kunnri að vera matsskyld verði ávallt horft til þeirra sjónarmiða sem finna má í viðauka III við lögin og varða ekki aðeins stærð og umfang heldur einnig staðsetningu og eðli framkvæmda. Með því mætti koma til móts við efnisatriði í athugasemdum ESA sbr. þá túlkun á tilskipun 85/337 með síðari breytingum, sem fram kemur í dómum Evrópudómstólsins. Þar sem ítarlegar upplýsingar hafa ekki verið lagðar fram um efnisatriði athugasemda ESA við einstakar greinar þykir varhugavert að setja fram breytingatillögur hér án frekari skoðunar af hálfu sérfræðinga en ekki verður séð að slík skoðun þyrfti nauðsynlega að taka langan tíma.

2. Sveitarfélögum falið mat á því hvort þörf sé mats á umhverfisáhrifum.

Vegagerðin, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök Iðnaðarins hafa bent á að sækja þarf um framkvæmda- eða byggingaleyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum til viðkomandi sveitarfélags og mætti einfalda mjög málsmeðferð ef sú leið væri farin að viðkomandi sveitarfélag færi yfir mögulega þörf á því að fram færi mat á umhverfisáhrifum fremur en að lögbinda sérstakt ferli málsmeðferðar til viðbótar við leyfisveitingaferlið. Þessi aðferðafræði er alþekkt að samtvinna leyfisveitingaferli og umfjöllun um matsskyldu og mætti afla frekari upplýsinga því til staðfestingar ef þörf krefur.

Í ljósi þess að fyrir liggur jákvæð afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga leyfir Vegagerðin sér að leggja til einfalda breytingu á frumvarpinu sem gera mætti til bráðabirgða á meðan að málið er skoðað nánar. Breytingin fæli í sér að óbreytt tilhögun yrði varðandi framkvæmdir í flokki B, þ.e. tilkynningarskylda til Skipulagsstofnunar. Varðandi flokk C yrði hins vegar mælt fyrir um sérstaka skoðun af hálfu sveitarfélags á því hvort þörf sé mats á umhverfisáhrifum samhliða útgáfu framkvæmda- eða byggingaleyfis eða starfsleyfis vegna viðkomandi framkvæmdar.

A. Eftirfarandi breyting er lögð til á 4. gr. b. frumvarpsins um breyting á 6. gr. laganna:

Í 1. mgr. falli niður orðin "og flokki C" .

2. mgr. orðist svo: "*Falli framkvæmd í flokk C í 1. viðauka við lög þessi skal sveitarfélag kanna áður en framkvæmda- eða byggingaleyfi er veitt hvort meta skuli umhverfisáhrif framkvæmdar þegar litið er til eðlis, umfangs og staðsetningar framkvæmdar og skal sveitarfélag fara eftir viðmiðum í 2. viðauka. Sveitarfélagi er heimilt að leita álits Skipulagsstofnunar á því hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum.*"

B. Eftirfarandi breyting er lögð til á 6. gr. b., 7. gr. a. og 8. gr. frumvarpsins um breyting á 13., 14. og 20. gr. laganna:

Niður falli orðin "og flokki C"

3. Athugasemdir og breytingartillögur við einstaka liði í viðauka 1 frumvarpsins um breyting á viðaukum 1 og 2 í nógildandi lögum.

Verði ekki fallist á þær tillögur til einföldunar á fyrirleggjandi frumvarpi sem að ofan greinir vill Vegagerðin ítreka athugasemdir sínar og breytingartillögur sem áður eru fram komnar við einstaka liði viðauka 1 frumvarpsins.

A. Liður 10.07:

Samkvæmt frumvarpi því sem lagt var fram á síðasta þingi var ráð fyrir því gert að allir nýjir vegir, þrjár akreinar eða fleiri skyldu ávallt háðir mati á umhverfisáhrifum. Vegagerðin benti í umsögn sinni um það frumvarp á að tilskipun 85/337 eins og henni var breytt með tilskipun 97/11 felur í sér að vegir með að lágmarki fjórar akreinar skuli ávallt háðir mati. Vegagerðin lagði til að fylgt yrði afmörkun tilskipunarinnar að þessu leyti. Vegagerðin benti einnig á að misskilja mætti ákvæði frumvarpsins þannig að tveggja akreina vegur með framúrakstursrein á stuttum kafla, t.d. við vegamót, gæti talist falla undir ákvæðið. Frumvarpshöfundar segja í greinargerð með frumvarpinu að brugðist hafi verið við athugasemd Vegagerðarinnar með breytingu á lið 10.07 og leggja til eftirfarandi orðalag: "Lagning tveggja akreina vega með framúrakstursrein." Ekkert samráð var haft við Vegagerðina af hálfu frumvarpshöfunda. Með þessu orðalagi er að mati Vegagerðarinnar gengið lengra í því að krefjast mats á umhverfisáhrifum vegaf framkvæmda en var í fyrri útgáfu frumvarpsins. Ekki getur verið að frumvarpshöfundar telji að með þessari breytingu sé komið til móts við athugasemdir Vegagerðarinnar. Verði þessi tillaga samþykkt mun það valda vandkvæðum í framkvæmd og skapa óvissu um matsskyldu þegar um er að ræða vegarkafila á tveggja akreina vegum þar sem viðbótarakrein er sett til að auðvelda frammúrakstur, t.d. við vegamót. Ekki má það gerast að gerðar verði breytingar sem fyrirsjáanlega gætu valdið vandkvæðum við mikilvægar umferðaröryggisaðgerðir, s.s. að draga úr hættu á aftanákeyrslum með viðbótarakrein sem ávallt er innan veghelgunarsvæðis og oftast ekki á þegar röskuðu svæði.

Vegagerðin vill því áréttta fyrri breytingartillögu og mælist eindregið til þess að orðið verði við henni þar sem tillaga frumvarpshöfunda er að mati Vegagerðarinnar ótæk:

Liður 10.07 orðist svo: *"Lagning nýrra vega sem eru fjórar akreinar eða fleiri."*

B. Liður 10.09

Í upphafi athugasemda við frumvarpið er fullyrt að orðalagi liðar 10.09 sé breytt vegna athugasemda Vegagerðarinnar.

Þessi staðhæfing er ekki rétt þar sem orðalag liðar 10.09 er ekki í samræmi við breytingatillögu Vegagerðarinnar og ekkert samráð var haft við Vegagerðina um útfærslu á breytingunni þrátt fyrir að gefið sé í skyn að ætlunin hafi verið að verða við athugasemdum stofnunarinnar. Er því óhjákvæmilegt að áréttu fyrri breytingatillögu í þeirri von að orðalag liðar 10.09 verði lagfært í meðförum þingsins.

Vegagerðin lagði til að felld verði út ákvæði þess efnis að skoðuð verði þörf á mati á umhverfisáhrifum í öllum tilvikum þegar um nýlagningu vegar er að ræða á svæðum sem tilgreind eru í náttúruminjaskrá. Tilgreining svæða í náttúruminjaskrá er of óljós mælikvarði að mati Vegagerðarinnar. Framsetning náttúruminjaskrár er með þeim hætti að í sumum tilvikum eru tilgreind náttúruyrirbæri sem finna má dreifð á víðáttumiklum svæðum án þess að svæðið í heild sé viðkvæmt með tilliti til náttúruverndar. Ef staðsetning framkvæmdar er fjarri þeim náttúruyrirbærum sem tilgreind eru sem vernduð telur Vegagerðin að tilkynningarskylda til Skipulagsstofnunar eigi ekki við.

Til að koma til móts við sjónarmið um umhverfisvernd, þ.á.m. varúðarregluna, leggur Vegagerðin til viðbót við fyrri tillögu sem er til þess fallin að tryggja að skoðuð verði þörf fyrir mat á umhverfisáhrifum í öllum tilvikum þegar ástæða er til með tilliti til staðsetningar framkvæmdar:

Liður 10.09: orðist svo: *"Allir nýir vegir utan þéttbýlis á verndarsvæðum. Enduruppbygging vega utan þéttbýlis á verndarsvæðum og vega á svæðum sem eru á náttúruminjaskrá þar sem framkvæmd kann að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum."*

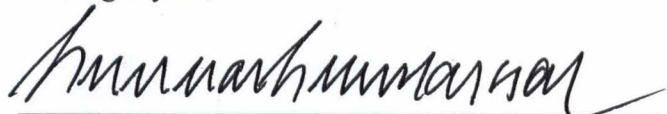
C. Liðir 2.04 og 10.10:

Verði ekki fallist á ofangreindar tillögur undir 2. kafla hér að framan er lagt til að liður 10.10 falli niður. Ennfremur að liður 2.04 er varðar könnun á matsskyldu fyrir alla efnistöku, óháð umfangi og staðsetningu, verði felldur niður. Vegagerðin telur ekki í þágu umhverfisverndar að meta sérstaklega hvort allar framkvæmdir við vegi og öll efnistaka þurfi mat á umhverfisáhrifum. Tilkynningarskylda skv. gildandi lögum virðist of víðtæk ef litið er til þess að aðeins í 8% tilvika þar sem framkvæmd er tilkynnt er talin ástæða til að láta fara fram mat, og er hlutfallið enn lægra þegar kemur að vegaf framkvæmdum. Fremur ætti því að vera tilefni til þess að draga úr tilkynningarskyldu eða, ef nauðsyn krefur vegna athugasemda ESA, að einfalda ferlið með því að fella skoðun matsskyldu undir útgáfu leyfis.

Þegar litið er til liðar 10.09 eins og hann er í ofangreindri tillögu má sjá að hann innifelur skv. ofangreindri tillögu alla vegi sem vegna staðsetningar kunna að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum þegar litið er til umfangs, eðlis og staðsetningar framkvæmdar. Svo breytt verður að telja ákvæðið uppfylla kröfur tilskipunar 85/337 með síðari breytingum, eins og tilskipunin er túlkuð af Evrópudómstólnum. Ekki verður því séð að þörf sé á að kveða sérstaklega á um tilkynningarskyldu til Skipulagsstofnunar vegna allra annarra vegaf framkvæmda.

Vegagerðin ítrekar ábendingar sínar sem eiga samhljóm með ábendingum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka iðnaðarins um að ekki verði farin sú leið að koma á tilkynningarskyldu til Skipulagsstofnunar vegna allra framkvæmda. Ekki verði séð að þörf sé á að ganga svo langt til að koma til móts við athugasemdir ESA. Ennfremur eru áréttáðar athugasemdir og breytingatillögur er varða ofangreinda liði sem snerta vegagerð sérstaklega og þess farið á leit að fagleg skoðun fari fram á málinu áður en því er endanlega til lykta leitt.

Virðingarfyllst,



Gunnar Gunnarsson, aðstoðarvegamálastjóri.