



Ábendingar Vegagerðarinnar í tengslum við fyrirhugaða endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með síðari breytingum.

1. Inngangur.

Umhverfissráðuneytið vinnur nú að endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Nauðsynlegt er að gera breytingar á lögnum vegna innleiðingar á tilskipun EB 2014/52/ESB um breyting á tilskipun 2011/92/ESB um mat á umhverfisáhrifum en frumvarp þess efnis náði ekki fram að ganga á Alþingi. Auk þess hefur ráðuneytið tilkynnt að til standi að ráðast í heildarendurskoðun á ákvæðum laganna. Undanfarið hefur nokkur umræða verið um hvort ákvæði laganna séu of íþyngjandi samanborið við ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB um mat á umhverfisáhrifum og er það ein ástæða þess að endurskoða þarf lögin. Almenningsi hefur nú verið gefinn kostur á að koma að ábendingum og athugasemdum í samráðsgátt stjórnarráðsins fyrir 1. október n.k.

Eftirfarandi ábendingar miða einkum að því að auka skilvirkni ferlisins samhliða því að laga ákvæði íslenskra laga betur að ákvæðum tilskipunar ESB um mat á umhverfisáhrifum þannig að ekki gildi meira íþyngjandi reglur um mat á umhverfisáhrifum á Íslandi en víðast annars staðar á EES svæðinu. Vegagerðin telur fulla ástæðu til að horfa til þess að ekki hefur verið full sátt um það hvernig staðið hefur verið að innleiðingu tilskipunar um mat á umhverfisáhrifum. Gengið hefur verið lengra í að mæla fyrir um matsskyldu en þekkist annars staðar í löndum sem við berum okkur saman við, s.s. í Danmörku og Noregi. Þannig eru viðmiðanir varðandi matsskyldu vegaframkvæmda mun strangari hér á landi. Sama gildir um viðmiðunarmörk vegna efnistöku. Vegagerðin telur því fullt tilefni til að staldra við og huga að breytingum við heildarendurskoðun laganna.

2. Innleiðing ákvæða 2014/52/ESB

Við heildarendurskoðun ákvæða laganna er óhjákvæmilegt að taka mið af þeim breytingum sem gera þarf vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB um breyting á tilskipun 2011/92/ESB.

2.1 Undanþága frá ákvæðum tilskipunarinnar vegna neyðartilvika og almannavarna. Breyting á 1. gr. hennar.

Með tilskipun 2014/52/ESB er heimilað að undanþiggja ákvæðum tilskipunarinnar aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við neyðartilvikum og aðgerðir í þágu almannavarna.

Vegagerðin bendir á að mikilvægt er að gera ráð fyrir að bregðast þurfi við óvæntum aðstæðum, óviðráðanlegum orsökum eins og náttúruhamförum á Íslandi. Undanþáguákvæði laganna þyrfti



að undanþiggja eftirfarandi aðgerðir sem nauðsynlegar eru vegna yfirvofandi eða yfirstandandi náttúruhamfara:

- Lagningu, endurbyggingu og viðhald vega
- Varnargarðar við ár og fljót
- Bygging sjóvarnargarða
- Hafnarframkvæmdir
- Efnistöku, grjótnám og jarðrask sem nauðsynlegt er í tengslum við framangreint

Kveða þarf á um að heimilt sé til að tryggja öryggi almennings, forða eignatjóni og halda uppi grunninnviðum samfélagsins þegar náttúruhamfarir eða sambærilegar aðstæður koma upp, sbr. lög um almannavarnir nr. 82/2008.

2.2 Einföldun og samþætting málsmeðferðar.

Með tilskipuninni er breytt ákvæði 2. gr. tilskipunarinnar og heimilað að fella megi mat á umhverfisáhrifum inn í gildandi málsmeðferðarreglur aðildarríkja um leyfi til framkvæmda. Gildandi lög gera ráð fyrir slíkri samþættingu varðandi mat á því hvort verkefni undir tilteknum mörkum skuli háð mati á umhverfisáhrifum (C-flokkur í viðauka 1) Vegagerðin telur að til hagræðingar myndi horfa að fara þessa leið varðandi sum verkefni í flokki B. Þannig væri tilefni til að færa efnistöku sem fellur undir flokk B í flokk C samhliða breytingum á viðmiðunarmörkum, sjá nánar hér fyrir neðan. Íslensku ákvæðin ganga eins og áður sagði mun lengra en ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB í að mæla fyrir um matsskyldu framkvæmda. Einnig er lagt til að við innleiðingu ákvæðisins verði heimild tilskipunar nýtt og málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum verkefna í flokki C og B felld inn í málsmeðferð vegna framkvæmdaleyfis. Það verði gert undir eftirliti Skipulagsstofnunar og gert ráð fyrir að minni sveitarfélög gætu sótt leiðbeiningar og aðstoð til stofnunarinnar þegar þörf krefði.

2.3. Heimild til undanþágu frá ákvæðum laganna.

Með tilskipuninni er breytt 1. undirgrein 4. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar og heimiluð undanþága frá ákvæðum hennar ef beiting þeirra myndi skaða tilgang framkvæmdar en að því tilskildu að markmiðum laganna verði náð. Vegagerðin telur tilefni til þess að innleiða þetta ákvæði með tilliti til þeirra mikilvægu almannahagsmuna sem tengjast greiðum samgöngum og umferðaröryggi. Heimila mætti ráðherra að setja í reglugerð nánari ákvæði um hvernig standa eigi að veitingu undanþága og með hvaða skilyrðum það yrði gert.

3. Aðlögun að ákvæðum tilskipunar 2011/92/ESB.

3.1 Matsskylda vegaf framkvæmda skv. I. viðauka tilskipunar 2011/92/ESB.



Eins og kunnugt er þá hefur Ísland ákveðið að vegaf framkvæmdir skuli matsskyldar langt umfram það sem skylt er skv. reglum ESB. Eftirfarandi eru ákvæði I. viðauka tilskipunarinnar sem varða vegaf framkvæmdir sem ávallt eru matsskyldar:

7. (a) Construction of lines for long-distance railway traffic and of airports ⁽¹⁾ with a basic runway length of 2 100 m or more;
- (b) Construction of motorways and express roads ⁽²⁾;
- (c) Construction of a new road of four or more lanes, or realignment and/or widening of an existing road of two lanes or less so as to provide four or more lanes, where such new road, or realigned and/or widened section of road would be 10 km or more in a continuous length.

Samkvæmt þessu eru aðeins matsskyldar framkvæmdir við byggingu meiriháttar vega, þ.e. hraðbrauta og vega með a.m.k. fjórar akreinar sem eru 10 km eða meira að samfelldri lengd. Aðrar vegaf framkvæmdir sæta hins vegar skoðun á því hvort meta þurfi umhverfiáhrif þeirra en eru ekki forstakslaust matsskyldar. Telja verður eðlilegt að fylgja svipuðum viðmiðunum hér á landi og gert er annars staðar innan EES svæðisins.

3.2 Matsskylda efnistöku skv. I. viðauka tilskipunar 2011/92/ESB.

Matsskylda vegna efnistöku er samkvæmt gildandi lögum einnig langt umfram það sem kveðið er á um í EB reglum. Eftirfarandi eru ákvæði þar að lútandi:

19. Quarries and open-cast mining where the surface of the site exceeds 25 hectares, or peat extraction, where the surface of the site exceeds 150 hectares.

Samkvæmt þessu þarf ekki að kveða fortakslaust á um matsskyldu þó að magn efnis fari yfir tiltekin mörk. Flatarmál raskaðs svæðis er það sem á að ráða úrslitum um það hvort ráðast þurfi í mat á umhverfisáhrifum og þarf flatarmál raskaðs svæðis að vera fimmfalt meira en kveðið er á um í íslenskum lögum til að matsskylda liggi fyrir eftir ESB reglum. Rétt er að benda á að haugsetning efnis er ekki tilgreind í tilskipuninni sem matsskyld framkvæmd eins og gert er í gildandi lögum sem er enn eitt dæmið um að gengið er lengra í að mæla fyrir um matsskyldu eftir íslenskum lögum en miðað er við í ESB rétti.

Við endurskoðun laganna er því fullt tilefni til að endurskoða þær viðmiðanir sem notaðar eru við ákvörðun um fortakslausa matsskyldu óháð því hvort líklegt sé að framkvæmd kunnri að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Í stað þess að mæla fyrir um fortakslausa matsskyldu mætti hafa hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem leggja á til grundvallar við ákvörðun um hvort að mat á umhverfisáhrifum skuli fara fram. Líta mætti til sjónarmiða eins og umfangs, staðsetningar og eðlis framkvæmdar í því sambandi, eins og EB dómstóllinn hefur bent á að eigi að gera. Þannig mætti gera breytingar sem auka skilvirkni ferlisins.



3.3 Nánar um breytingatillögur

a. *Matsskylda vegna vegaf framkvæmda.* Lagt er til að reglur um matsskyldu vegna vegaf framkvæmda verði samræmdar þeim reglum sem gilda að EB rétti. Það felur í sér að lagning hraðbrauta og nýbygging eða endurbygging 4ra akreina vegar, eða breyting tveggja akreina vegar í 4ra akreina veg, verði í öllum tilvikum matsskyldar framkvæmdir. Er að svo komnu ekki lagt til að fylgt verði reglu tilskipunarinnar um 10 km lágmarkslengd slíkrar framkvæmdar sem skilyrði þess að framkvæmd sé matsskyld samkvæmt tilskipuninni. Þess í stað verði það metið í hverju tilviki fyrir sig hvort meta þurfi umhverfisáhrif slíkra framkvæmda ef líklegt þykir að framkvæmd kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Framangreind tillaga kallar á breytingu á liðum 10.07-10.09. í viðauka 1 með lögnum.

b. *Matsskylda vegna efnistöku.* Sama gildir um efnistöku og fram kemur í a.-lið hér að framan um vegaf framkvæmdir. Endurskoða þyrfti hvort tilefni sé til að öll efnistaka yfir 150.000 m³ skuli ávallt matsskyld óháð eðli framkvæmdar, staðsetningu og öðrum atriðum sem tilgreind eru í II. viðauka gildandi laga. Lagt er til að viðmið um matsskyldu verði 25 ha. (250.000 m²) raskaðs lands eins og kveðið er á um í tilskipuninni. Til mótvægis við þessa breytingu mætti kveða á um að núverandi viðmið matsskyldu verði notuð til að ákvarða hvort tilkynna eigi framkvæmd til Skipulagsstofnunar. Það kallar á breytingu á liðum 2.01 og 2.03 í viðauka 1 með lögnum.

c. *Mat á því hvort að aðrar framkvæmdir en matsskyldar skuli háðar mati á umhverfisáhrifum.* Að mati Vegagerðarinnar er gengið of langt í gildandi lögum að ákveða að allar framkvæmdir skuli sæta skoðun með tilliti til mats á umhverfisáhrifum. Telja verður heimilt skv. tilskipun ESB um mat á umhverfisáhrifum að kveða á um það með almennum viðmiðunum hvaða framkvæmdir skuli undanþegnar mati á umhverfisáhrifum svo framarlega að fylgt sé viðmiðunum í viðauka III með tilskipuninni og þess gætt t.d. að taka ekki eingöngu mið af umfangi framkvæmdar heldur einnig staðsetningu. Vegagerðin leggur til að skoðað verði hvort unnt sé að fara þá leið í einhverjum mæli til að undanskilja veigaminni framkvæmdir utan viðkvæmra svæða alfarið frá matsskyldu til að ekki þurfi að fara fram sérstök skoðun á málinu með tilliti til matsskyldu. Mætti útfæra það með því að búa til sérstakan flokk í töflu í viðauka 1 sem innihéldi framkvæmdir flokki D, þ.e. framkvæmdir sem ekki er þörf á að skoða sérstaklega með tilliti til matsskyldu. Þar mætti nefna sem dæmi endurbyggingu á stuttum vegarköflum í óbreyttu vegarstæði, endurbygging gatnamóta til að auka umferðaröryggi, minniháttar efnistaka o.fl.

4. Gildistími matsskylduákvarðana og mats á umhverfisáhrifum.

Fram hafa komið tillögur um að stytta gildistíma matsskylduákvarðana og mats á umhverfisáhrifum frá því sem kveðið er á um í gildandi lögum. Samkvæmt 12. gr. laga nr.



106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skal leyfisveitand óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurtaka þurfi matsferli að hluta eða í heild þegar liðin eru 10 ár frá því að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir án þess að framkvæmdir hafi hafist. Einnig hefur verið lagt til að matsskylduákvörðunum skv. 6. gr. laganna verði markaður gildistími með sama hætti. Hafa í því sambandi komið fram tillögur um 3ja og 5 ára gildistíma en frumvarp þessa efnis náði ekki fram að ganga vegna víðtækrar andstöðu við breytingarnar.

Undirbúningstími framkvæmda getur varað um árabíl og koma þar til ýmsar ástæður. Hvað varðar vegaf framkvæmdir vegur þyngst að tíma tekur að fullfjármagna stærri framkvæmdir og er ekki óþekkt að fresta þurfi framkvæmdum eftir að undirbúningur er vel á veg kominn þar sem ekki næst að fjármagna þær. Í annan stað liggur fyrir að undirbúningur vegaf framkvæmda er margþættur og getur verið tímafrekur. Eftir að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir þarf að gefa út leyfi til framkvæmda sem kæránlegt er til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Málsmeðferðartími fyrir nefndinni er að jafnaði um eitt ár. Úrskurðum nefndarinnar er heimilt að skjóta til dómstóla og getur málsmeðferð fyrir dómi tekið nokkur ár þar til endanlegur dómur gengur. Í sumum tilvikum er gripið til tímafrekra aðgerða til að uppfylla skilyrði eða ábendingar sem fram koma í áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Álit Skipulagsstofnunar getur falið í sér að mælt er fyrir um breytingu á aðalskipulagi og eftir atvikum gerð deiliskipulags.

Einnig ber að nefna samninga við landeigendur en skv. ákvæðum 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 ber að kynna framkvæmdir sérstaklega fyrir landeigendum, leita eftir sjónarmiðum þeirra og bregðast við þeim eftir því sem unnt er. Það ferli getur eðli máls samkvæmt ekki hafist fyrr en nokkru eftir að álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir þar sem útfæra þarf hönnun mannvirkja í samræmi við álitid áður en kynning fer fram fyrir landeigendum. Að loknu kynningarferli ber að reyna samninga um bætur til landeigenda og geta slíkar umleitanir tekið vikur eða mánuði og oft er nokkur óvissa um tímarammann. Skylt er einnig skv. 38. gr. vegalaga að freista þess að leysa mál með samningum við eigendur og réttihafa ef unnt er. Takist samningar ekki tekur við eignarnámsferli sem felst í því að taka þarf lögmeata eignarnámsákvörðun að undangenginni viðeigandi málsmeðferð. Ákvörðun um eignarnám er svo kæránleg og verður vísað til dómstóla með hefðbundnum hætti.

Undanfarið hefur verið á það bent að auka þurfi skilvirkni ferlist mats á umhverfisáhrifum. Með vísan til framangreinds er ljóst að verði af áformum um styttingu gildistíma mats og matsskylduákvörðana niður í 5 eða jafnvel 3 ár kann að koma upp sú staða í flóknum verkum, að endurtaka þurfi mat á umhverfisáhrifum með tilheyrandi kostnaði og töfum. Veruleg hætta er á því að afleiðingin verði enn frekari erfiðleikar í tengslum við undirbúning mikilvægra framkvæmda með endurtekningum á málsmeðferð sem litlu skilar í þágu verndar umhverfisins en hindrar hins vegar uppbyggingu og framþróun samgangna í landinu. Vegagerðin leggst því eindregið gegn þessum áformum og leggur til óbreyttar reglur frá því sem nú er.



5. Niðurlag.

Endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum getur haft mikil áhrif á vinnu við undirbúning framkvæmda við uppbyggingu vegakerfisins. Mikilvægt er að þess verði gætt við endurskoðun laganna að sjónarmið um sjálfbæra þróun verði lögð til grundvallar við þá vinnu sem frammundan er. Þannig verði haft í huga að íþyngjandi reglur sem hafa neikvæð áhrif á uppbyggingu og þróun samgangna í almannabágu verði ekki settar nema að sérstaklega hafi verið metið og tekin afstaða til þess hvort nauðsynlegt sé á grundvelli reglan EES að setja þær. Ennfremur að setning íþyngjandi reglna sé nauðynleg með tilliti til vernda umhverfisins og ekki gripið til þess ráðs að setja strangari reglur en nauðsynlegt er skv. EES samningnum nema að séríslenskar aðstæður krefjist þess og það sé þá rökstutt sérstaklega. Eðlilegt er að samgönguyfirvöld fái aðkomu að slíku mati þannig að sjónarmið um almannahagsmuni á sviði samgangna fái eðlilega skoðun. Vegagerðin er einn þeirra framkvæmdaraðila á Íslandi sem einna mest mæðir á þegar kemur að mati á umhverfisáhrifum á Íslandi og því er mikilvægt að sjónarmið stofnunarinnar fái eðlilega skoðun í tengslum við vinnu við heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum. Með nægilega breiðri aðkomu að vinnu við endurskoðun laganna aukast líkurnar á því að meiri sátt ríki um löggjöfina en raunin hefur verið hingað til.