

## Valda smærri framkvæmdir minni umhverfisáhrifum en stórar ?

**Guðrún S. Hilmisdóttir og Elísabet Pálmadóttir**

**Eski ehf, verkfræðistofa**  
**www.eski.is**

### **Valda smærri framkvæmdir minni umhverfisáhrifum en stórar?**

Í erindinu er fjallað um mat á umhverfisáhrifum og hvaða framkvæmdir eru matsskyldar. Farið er yfir það hvernig lagt er mat á umhverfisáhrif framkvæmda, hvað mótvægisáðgerðir eru og hvernig þær eru fundar. Teknir eru fyrir helstu kostir mats á umhverfisáhrifum á skipulagsstigi og hvernig heildaráhrif framkvæmdar eru skoðuð. Að lokum er fjallað um hvort smærri framkvæmdir valdi minni umhverfisáhrifum en stórar.

### **Hvað er mat á umhverfisáhrifum ?**

Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, hér eftir skammstafað MÁU, er verklag til að leiða í ljós áhrif stærri framkvæmda á umhverfi, auðlindir og samfélagið. MÁU er aðferð til að skipuleggja landnotkun og nýtingu auðlinda eða öllu heldur verklag við skipulagningu. Ef rétt er staðið að framkvæmd MÁU hefur það áhrif á skipulagningu framkvæmdar og veitir almenningi og umsagnaraðilum nauðsynlegar upplýsingar þannig að þessir aðilar geti myndað sér skoðun um réttmæti þess að framkvæmdaleyfi sé veitt.

Markmið laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er samkvæmt 1. grein laganna:

- að tryggja, að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar;
- að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmdar sem áhrif hefur á umhverfið;
- að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp.

Megintilgangur laga um MÁU er að tryggja að áður en tekin er ákvörðun um leyfisveitingar fyrir framkvæmd þá liggi fyrir nægjanlegar upplýsingar um þau áhrif sem af framkvæmdinni hlýst. Þannig á MÁU að gera umhverfis- og áhrifaþætti sýnilegri í allri umfjöllun um framkvæmdir og leita jafnframt leiða til þess að bæta og/eða draga úr hugsanlegum áhrifum þeirra á umhverfið. Með MÁU er reynt að draga fram allar hliðar framkvæmdarinnar, bæði jákvæðar og neikvæðar. Ef um umhverfisröskun er að ræða skal komið á mótvægisáðgerðum til að lágmarka neikvæð áhrif eins og kostur er. Dæmi um mótvægisáðgerðir er að koma á hreinsunarbúnaði á mengandi starfsemi eða að endurheimta votlendi í stað þess sem skerðist.

MÁU gildir jafnt um framkvæmdir á vegum ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila. Framkvæmdaaðilar geta verið stór fyrirtæki eins og Landsvirkjun, sem geta haft á sínum vegum

heila deild sem sinnir umhverfismálum eða eigandi efnisnámu í dreifbýli sem þarf að leita sér aðstoðar ráðgjafa við gerð MÁU fyrir námuna.

MÁU er í meginatriðum fólgið í greiningum á umhverfisþáttum og hugsanlegum áhrifum þeirra. Engin skilyrði eru í lögnum um mat á umhverfisáhrifum um forgangsroðun umhverfisins gagnvart fjárhagslegum eða tæknilegum atriðum.

### **Hvaða framkvæmdir eru matsskyldar og tilkynningaskyldar?**

Í lögum um mat á umhverfisáhrifum eru þrjú viðaukar. Í fyrsta viðauka er listi yfir þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum. Í öðrum viðauka er listi yfir framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metin eru í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum. Í þriðja viðauka eru gefnar viðmiðanir við mat á framkvæmdum sem tilgreindar eru í öðrum viðauka.

Í þeim tilvikum þegar fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði getur ráðherra ákveðið að umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.

### **Hvernig er lagt mat á umhverfisáhrif framkvæmdar?**

Vinnuferlið við MÁU skiptist í tvennt. Í fyrsta lagi er það hlutur framkvæmdaaðila við matsferlið og í öðru lagi er það hlutur opinberra aðila. MÁU er þverfaglegt ferli og hvorki framkvæmdaaðili né ráðgjafi getur staðið einn og óstuddur við gerð matsins. Við gerð MÁU þarf að leita til sérhæfðra ráðgjafa á hinum ýmsu sviðum. Að matsskýrslum kemur því hópur sérfróðra manna frá helstu rannsóknastofnunum Íslands og hlutverk skýrsluhöfunda er fyrst og fremst ritstjórn og verkefnisstjórn.

Það eru fá fyrirtæki sem geta sjálf alfarið staðið að gerð MÁU sem hefur orðið til þess að þó nokkur flóra ráðgjafa við gerð MÁU hefur orðið til. Á þeim 8 árum frá því að gerð MÁU hófst hér á landi hefur byggst upp þekking héraendis á borð við það sem best gerist erlendis. Sumir ráðgjafar hafa sérhæft sig í ráðgjöf við skýrslugerð og verkefnisstjórnun MÁU-verkefna á meðan aðrir sérhæfa sig í gerð greininga sem snerta samfélag, náttúruvar, fuglalíf og svo framvegis.

Oft er talað um að framkvæmdaraðili sé hlutdrægur í sinni umfjöllun og að matsskýrslurnar beri þess keim. Það kann að orka tvímælis að framkvæmdaraðili sjái um MÁU en með aðkomu Skipulagsstofnunar er tryggt að hlutlaus og fagleg umfjöllun eigi sér stað. Það er því í raun hagar framkvæmdaraðila að framkvæma hlutlaust mat því ófullnægjandi umfjöllun leiðir til tafa og kostnaðar.

Hlutverk almennings í mati á umhverfisáhrifum er mikilvægt og er fyrst og fremst fólgið í að veita framkvæmdaraðilum og stjórnvöldum aðhald. Þegar tiltekin framkvæmd er auglýst getur almenningur kynnt sér matsáætlun og matsskýrslu t.d. á heimasíðu Skipulagsstofnunar, gert athugasemdir og komið þeim á framfæri áður en framkvæmd er leyfð. Þátttaka almennings hefur hingað til ekki verið áberandi í matsferlinu en fer vaxandi. Samkvæmt lögnum getur hver sem lætur sig viðkomandi framkvæmd varða, gert athugasemdir og sent Skipulagsstofnun innan þess frests sem gefinn er.

### **Hvað eru mótvægisáðgerðir og hvernig eru þær fundnar?**

Mótvægisáðgerðir eru ráðstafanir sem gerðar eru til að forðast, draga úr og ef hægt er, ráða bót á hugsanlegri umhverfisröskun. Til þess að hægt sé að hafa stjórn á umhverfis-áhrifum er nauðsynlegt að vita hver þau eru og hvort samspil framkvæmdarinnar og annarra þátta í umhverfinu hefur þau áhrif sem gert var ráð fyrir eða ekki. Það er líka mikilvægt að geta sagt til um hvort breytingar eru vegna framkvæmdarinnar eða hvort þær eru upprunnar annarsstaðar. Vöktun umhverfis er mikilvægur þáttur í mótvægisáðgerðum. Algengast er að vöktun sé á þáttum sem snerta náttúrufræði, en einnig er hægt að vakta samfélagslega og heilsufarslega þætti sem verða fyrir áhrifum af framkvæmdinni.

Til þess að vöktun geti farið fram þurfa að liggja fyrir upplýsingar um grunnástand. Safna þarf saman upplýsingum sem til eru um núverandi ástand og meta mikilvægi og áreiðanleika gagnanna. Einnig þarf að skoða þær mótvægisáðgerðir sem taldar eru til með tilliti til þess hversu viðeigandi þær eru. Engin rétt svör eru til við því hvaða rannsóknir eigi og verði að gera og hvernig eigi að halda utan um þær. Þeir aðilar sem standa að MÁU hverju sinni verða að veða og meta hvað sé best fyrir framkvæmdina bæði með tilliti til tíma og fjármagns. Á þeim tíma sem matið er framkvæmt er eitt það mikilvægasta sem verkefnisstjórnin þarf að gera að afla nægjanlegra gagna til þess að geta svarað óvæntum og ófyrirséðum spurningum sem kunna að koma fram á seinni stigum. Því það er of seint að afla grunnagna eftir að framkvæmdum er lokið, starfsemin er hafin eða hefur jafnvel staðið í einhvern tíma.

### **Helstu kostir mats á umhverfisáhrifum á skipulagsstigi.**

Ekki er hægt að fjalla um MÁU án þess að koma inn á MÁU á skipulagsstigi, þar sem skipulag, framkvæmdaleyfi og framkvæmdir eru órjúfanleg heild. Í ýmsum lögum og reglugerðum er skírskotun til umhverfismats skipulagsáætla.

Markmið Skipulags og byggingalaga nr. 73/1997 m.s.br. er m.a.:

*“ - - að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru- og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.”*

Ennfremur segir í 9.gr. laganna:

*“ - - Í skipulagsáætlunum skal m. a. lýsa náttúru og aðstæðum öllum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunarinnar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér. Við gerð skipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmið. Í skipulagsáætlunum skal gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m. a. með samanagerð þeirra kosta sem til greina koma.”*

### **Hver eru áhrif heildarinnar ?**

Miðað við lög um mat á umhverfisáhrifum er það framkvæmdaraðili sem lætur framkvæma mat á áhrifum framkvæmdarinnar. Í því mati eru metin áhrif sem sú framkvæmd hefur í för með sér. Í þessu samhengi er hins vegar rétt að benda á að í reglugerð um mat á umhverfisáhrifum segir í 17. gr.

*“Í matskýrslu skal eftirfarandi koma fram eftir því sem við á:*

*1. Upplýsingar um framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir, einkum:*

--

d.lýsing á helstu framleiðsluferlum og upplýsingar um nýtingu náttúruauðlinda, s.s. jarðefna, vatns, orku, annarra hráefna, og mannaflapörf á framkvæmda- og rekstrartíma,

---

*f. upplýsingar um framkvæmdir á vegum annarra aðila sem eru forsenda hinnar"*

Hver framkvæmdaaðili getur ekki skrifað skýrslu nema um eigin framkvæmd. Upplýsingar um framkvæmdir á vegum annarra aðila verða því alltaf yfirborðskenndar og með vísun í matsskýrslur viðkomandi framkvæmdaraðila á þeim framkvæmdum sem það á við um. Áhrif heildarinnar eru því háð því hvernig þjóðhagsleg áhrif eru skoðuð í hverju tilfalli. Vangaveltur um þjóðhagslega hagkvæmni koma upp án þess að gefnar séu forsendur til þess að hægt sé að meta heildaráhrif framkvæmdarinnar.

Undanfarið hafa kröfur almennings aukist um mat á þjóðhagslegum áhrifum matsskyldra framkvæmda. Þrýstingur almennings hefur haft áhrif á mótun mats á umhverfisáhrifum og það er því hugsanlegt að þessi þáttur verði sýnilegri í framtíðinni og þá auðveldara að sjá heildarsamhengi framkvæmda.

### **Valda smærri framkvæmdir minni umhverfisáhrifum en stórar?**

Á heimasíðu Skipulagsstofnunar er tafla yfir úrskurði þar sem fram koma upplýsingar um framkvæmdir sem hafa verið metnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt þessari töflu hefur stofnunin úrskurðað um samtals 126 framkvæmdir en fyrsti úrskurðurinn er dags. 18. ágúst 1994. Með því að skoða þær upplýsingar sem koma fram á heimasíðu Skipulagsstofnunar sést að mikill munur er á stærð framkvæmda sem um er að ræða.

Skipting úrskurða milli tegunda á framkvæmdum er eftirfarandi:

<b>Tegund framkvæmdar</b>	<b>Fjöldi úrskurða</b>	<b>Úrskurðað í frekara mat</b>
Vegur	69	3
Efnistaka	16	2
Háspennulínur	8	1
Sorpförgun	8	
Vatnsorkuvirkjun	4	1
Jarðvarmavirkjun	4	1
Höfn	4	
Álverksmiðjur	3	1
Þjónustumiðstöð	2	1
Vatnsmiðlun	2	1
Endurvinnsla álgjalls	1	
Borun rannsóknarholu	1	1
Endurbætur á flugvelli	1	
Skíðasvæði	1	
Uppgræðsla	1	
Ferskvatnsverksmiðja	1	
<b>Samtals</b>	<b>126</b>	<b>12</b>

Á heimasíðu Skipulagsstofnunar kemur fram að af 126 úrskurðum frá upphafi:

- hafa framkvæmdir 12 sinnum verið úrskurðaðar í frekara mat
- hefur 25 sinnum verið fallist á framkvæmdir án skilyrða
- hefur 89 sinnum verið fallist á framkvæmdir með skilyrðum

Alls hefur úrskurður skipulagsstjóra verið kærður 56 sinnum og afleiðingar þess hafa verið:

- 10 sinnum hefur úrskurður verið felldur úr gildi, af þeim 6 þannig að úrskurðað var í frekara mat.
- 14 sinnum staðfestur úrskurður skipulagsstjóra með breytingum
- 29 sinnum staðfestur úrskurður Skipulagsstjóra

Ef rýnt er í þær tölur sem fram koma í töflunni má sjá að stærri framkvæmdir eru hlutfallslega oftar úrskurðaðar í frekara mat en þær smærri. Það er þó ekki stærð framkvæmdarinnar sem þar ræður mestu heldur er það staðsetning og eðli hennar sem vegur þyngst. Annars vegar er horft til viðkvæmni staðarins og þá ekki eingöngu viðkvæmni náttúrfars heldur einnig til menningarlegs gildis. Hins vegar er horft til þess hversu margþætt áhrif á umhverfið framkvæmdin hafi. Þetta lýsir sér vel í úrskurðum um jafn ólíkar framkvæmdir og Efnisnám í Mývatni, Þjónustumiðstöð á Hveravöllum og Álver á Reyðarfirði, sem allar voru úrskurðaðar í frekara mat af Skipulagsstjóra.

Þess má geta að eftir að lögum um mat á umhverfisáhrifum var breytt árið 2000 hefur vinnuferlið við MÁU breyst þannig að framkvæmdir eru ekki lengur úrskurðaðar í frekara mat. Samkvæmt eldri lögum um MÁU var gerð frummatsskýrsla og síðan unnið frekara mat ef úrskurður Skipulagsstjóra féll þannig. Nú er unnin tillaga að matsáætlun og eftir að ákvörðun Skipulagsstjóra um hana liggur fyrir á matsáætlunin að gefa nægar upplýsingar um hvað matsskýrslan eigi að innihalda til þess að Skipulagsstjóri geti kveðið upp úrskurð sinn.

Frá árinu 1994 þegar lög um mat á umhverfisáhrifum tóku gildi gerðist það fyrst í maí árið 2001 að Skipulagsstofnun úrskurðar á þann veg að lagst er gegn framkvæmd. Hér er um að ræða framkvæmdina Borun rannsóknarholu og vegagerð í Grændal, Ölfusi.

Þannig hljóðar úrskurðarorð Skipulagsstofnunar um þessa framkvæmd:

*“Í samræmi við 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 hefur Skipulagsstofnun farið yfir þau gögn sem lögð voru fram samkvæmt 10. gr. sömu laga af hálfu framkvæmdaraðila við tilkynningu ásamt umsögnum, athugasemdum, sérfræðialiti og svörum framkvæmdaraðila við þeim.*

*Með vísun til niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem gerð er grein fyrir í 5. kafla þessa úrskurðar er lagst gegn borun rannsóknarholu og lagningu vegar í Grændal, Sveitarfélaginu Ölfusi eins og henni er lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.”*

Þessi úrskurður Skipulagsstofnunar hefur verið kærður til umhverfisráðherra og verður áhugavert að fylgjast með niðurstöðu ráðherra í því máli.

Einnig verður fróðlegt að fylgjast með afgreiðslu Skipulagsstofnunar á þeim margvíslegu framkvæmdum sem eru til umfjöllunar hjá stofnuninni og vænta má úrskurða um á tímabilinu júlí 2001 til október 2001.