

Áhrifamat í vegagerð, endurtekið efni eða lærdómur í 20 ár?

Auður Magnúsdóttir, VSÓ Ráðgjöf

Ágrip af erindi flutt á ráðstefnu Vegagerðarinnar 8. nóvember 2013

Verkefnið felur í sér að skoða samræmi í mati framkvæmdaraðila, umsagnaraðila og Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum vegaf framkvæmda á árabílinu 1993-2013. Kannað er hvort umhverfisþáttum er gert mishátt undir höfði af þeim aðilum sem koma að matinu.

Tilgangur verkefnisins er að kanna hvort tilefni er til að endurskoða áherslur varðandi val á umhverfisþáttum, skilgreiningu rannsókna og/eða endurskoða vægiseinkunnir í mati á umhverfisáhrifum vegna vegagerðar.

- Hefur verið samræmi í vægiseinkunnum umsagnaraðila, framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar í mati á umhverfisáhrifum vegna vegagerðarverkefna síðustu 20 ár?
- Er þetta samræmi mismikið eftir umhverfisþáttum?
- Gefur misræmi eða samræmi í vægiseinkunnum tilefni til að endurskoða áherslur í vinnun umhverfisþátta, áherslum í rannsóknum eða einkunnagjöf?

Hvers vegna vægismat?

Í reglugerð nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum segir að í mati á umhverfisáhrifum skuli koma fram vægi umhverfisáhrifa á grundvelli leiðbeininga sem Skipulagsstofnun hefur gefið út. Þar er einnig hugtakið umhverfi skilgreint:

Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarmínjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.

Vægismatið gerir framkvæmdaraðila kleyft að þýða umræðu um umhverfisáhrif yfir á skiljanlegt og samræmt form. Með því að hafa skilgreiningu á bakvið vægiseinkunnir er dregið úr huglægum hluta matsins og það gert gegnsærra. Þó verður að hafa í huga að alltaf er um mat að ræða og því rúm fyrir mismunandi álit framkvæmdaraðila, umsagnaraðila og Skipulagsstofnunar. Með því að gefa áhrifum á hvern umhverfisþátt vægiseinkunn verður samanburður mismunandi kosta auðveldari og hægt er að taka ákvörðun um val á kosti m.t.t. umhverfisáhrifa.

Fyrstu niðurstöður verkefnisins gefa m.a. eftirfarandi til kynna:

Mat á umhverfisáhrifum vegagerðar hefur að miklu leyti beinst að hinu náttúrulega umhverfi en menn, samfélag, heilbrigði, menning, atvinna og efnisleg verðmæti eru sjaldnar eða aldrei metin. Ástæðan fyrir þessu getur verið margþætt, m.a. mismunandi áhugasvið viðkomandi stofnana. Umhverfisstofnun er t.d. án efa sá umsagnaraðili sem hvað mest kveður að í umfjöllun um umhverfisáhrif en stofnunin gefur umsögn um velflesta þætti sem snúa að hinu náttúrulega umhverfi. Athyglisvert er að umhverfisþátturinn samfélag fær yfirleitt enga umsögn og sömu sögu er að segja um umferðaröryggi sem hlýtur að teljast hluti af samfélagsmálum, ef horft er til fræðanna. Umhverfisþáttum sem teknir eru til umfjöllunar í matsskýrslum á tímabilinu 1993-2013 hefur þó fjölgað frá upphafi matsins.

Þeir umhverfisþættir sem oftast koma fram í matsskýrslum (í yfir 50% skýrslna á hverju tímabili) eru:

Sæti	2006-2013	Sæti	2000-2005	Sæti	1994-1999
1	Dýralíf	1	Menningarminjar	1-3	Menningarminjar
2-3	Gróður	2	Vatnafar	1-3	Samfélag
2-3	Menningarminjar	3	Dýralíf	1-3	Vatnafar
4-5	Umferðaröryggi	4-5	Gróðurfar	4	Gróður
4-5	Landslag	4-5	Jarðfræði	5	Jarðfræði
6-8	Jarðfræði	6	Samfélag	6	Dýralíf
6-8	Vatnalíf	7	Landslag	7	Veðurfar
6-8	Samfélag	8	Loftmengun		
9	Vatnafar				
10	Landnotkun				

Á tímabilinu 2006-2013 mat Vegagerðin áhrif í langflestum tilfellum sem óveruleg en því næst sem talsverð neikvæð.

Hvaða umhverfisþættir verða fyrir mestum neikvæðum áhrifum? Vegagerðin og Skipulagsstofnun virðast ekki komast að öllu leyti að sömu niðurstöðu í þeim efnum. Þau eru þó sammála um að dýralíf og gróður verði fyrir mestum áhrifum. Vegagerðin telur þó áhrif á menningarminjar vera meiri en Skipulagsstofnun segir og Skipulagsstofnun segir áhrif á jarðmyndanir meiri en Vegagerðin segir. Sjá nánar í töflunni hér fyrir neðan:

Vegagerðin	Tilvik	Skipulagsstofnun	Tilvik
Dýralíf	9	Landslag	12
Gróður	9	Gróður	11
Menningarminjar	9	Jarðfræði og jarðmyndanir	8
Landslag	9	Dýralíf	8
Landnotkun	6	Menningarminjar	4

(tölur í töflu fengnar úr matsskýrslum og álitum frá tímabilinu 2005-2013, eftir að leiðbeiningar um vægismat voru gefnar út)

Eftir að leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum voru gefnar út hefur Vegagerðin metið umhverfisáhrif samkvæmt þeirri forskrift. Umsagnaraðilar og Skipulagsstofnun nota hins vegar ekki kerfisbundið einkunnagjöf eins og hún er skilgreind í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar.

Hugtakið umtalsverð umhverfisáhrif sem getið er um í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og frekar skilgreint í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar er almennt ekki notað, hvorki af Vegagerðinni, umsagnaraðilum né Skipulagsstofnun. Hugtakið er ekki inni í skilgreindum vægiseinkunnum og má segja að enginn viti almennilega hvað á að gera við það.

Höfum við lært?

Einfalda svarið er já. Það væri erfitt að fara í gegnum alla þá vinnu sem innt hefur verið af hendi í mati á umhverfisáhrifum undanfarin 20 ár án þess að læra neitt. Að mörgu leyti hefur matsvinnan orðið skilvirkari og að sumu leyti tæknilegri. Það eru hinsvegar alltaf tækifæri til að bæta sig og eflaust eigum við eftir að læra margt fleira. Fyrstu niðurstöður verkefnisins gefa vísbendingar um að endurskoða megi leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um vægismat og hvernig vægismat er notað af umsagnaraðilum og Skipulagsstofnun. Einnig mætti skoða uppbyggingu vægiseinkunna og velja því fyrir sér hvort það sé eðlilegt að algengasta einkunn í mati á áhrifum vegagerðar séu óveruleg áhrif. Of snemmt er að segja til um hvort endurskoða þurfi áherslur á umhverfisþætti eða rannsóknir en það mun væntanlega skýrast eftir því sem lengra líður á verkefnið.