



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 2. júní 2022

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á skipulagslögum (uppbygging innviða), 573. mál

Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“ eða „SI“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (uppbygging innviða), 573. mál. Samtökin vilja þó koma á framfæri óánægju með vinnubrögð við útsendingu umsagnarbeiðna fyrir umrætt mál. Samtökin hafa skilað inn umsögnum og athugasemdum við vinnslu umrædds frumvarp frá upphafi og eru því verulega undrandi á því að hafa ekki verið gert viðvart með formlegum hætti að umrætt mál er nú aftur til umræðu á þinginu.

Umrætt frumvarp er nú endurflutt en samtökin skiluðu umsögn þann 2. desember 2020 um fyrra frumvarp til breytinga á skipulagslögum, sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi. Þar gerðu samtökin m.a. athugasemdir við efnistöð 7. gr. frumvarpsins, sem fjallar um skipulag hvað varðar framkvæmdir vegna flutningskerfi raforku og vísa samtökin til þeirrar umfjöllunar. Samtökin lögðu ennfremur áherslu á að tekið yrði tillit til skýrslu unna af VSÓ ráðgjöf fyrir SI, SA, Samorku og Félag ráðgjafarverkfræðinga (FRV) um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum, sjá fylgiskjal með umsögn þessari. Samtökin geta því miður ekki séð merki þess í fyrirliggjandi frumvarpi að komið hafi verið til móts við athugasemdir samtakanna.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar sé áhersla lögð á græna orkuframleiðslu og þá sér í lagi í tengslum við orkuskipti. Í þeim tilgangi þarf að treysta betur flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Því er mikilvægt að hraða eins og kostur er stjórnsýslumeðferð ákvarðana sem tengjast línulögnum. Samtökin taka undir þau sjónarmið en benda þó á að þörfin er ekki síður fyrir hendi í öðrum tegundum framkvæmda. Telja samtökin mikilvægt að endurskoða núverandi regluverk með það að markmiði að hraða og einfalda málsmeðferð í öllum slíkum málum enda því miður hægt að benda á fjölmörg dæmi þar sem verulegar tafir hafa átt sér stað við uppbyggingu á nauðsynlegum innviðum, þar á meðal raforkuinnviðum. Því er mikilvægt að grípa til markvissra aðgerða en samtökin hafa þó verulegar efasemdir um að boðaðar breytingar í fyrirliggjandi frumvarpi komi til með að hafa slík jákvæð áhrif.



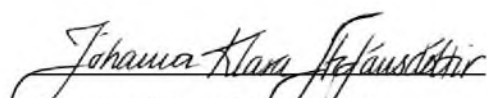
Efasemdir samtakanna við núverandi frumvarp snúa fyrst og fremst að eftirfarandi þáttum:

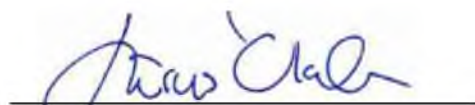
- *Hlutverki og verksviði Skipulagsstofnunar.*
Stofnuninni er ætlað mjög umfangsmikið hlutverk, að því er virðist á flestum stigum undirbúnings framkvæmda. Samtökin hafa efasemdir um að stofnuninni sé bæði stjórnsýslulega sem og fjárhagslega tækt að taka öll verkefni að sér. Þess ber að geta að í mati á áhrifum frumvarpsins er ekki tekin afstaða til þessa atriðis.
- *Aukin innhýsing verkefna.*
Samtökin lýsa yfir áhyggjum sínum af því að með auknu hlutverki Skipulagsstofnunar, til að mynda í tengslum við aðalskipulagsbreytingar, sé verið að auka innhýsingu verkefna innan stjórnsýslunnar í stað þess að nýta jákvæða krafta einkamarkaðsins með aukinni útvistun. Þar starfa sérfræðingar á sviði skipulagsmála í heilbrigðri samkeppni sem skilar sér í auknum gæðum, skilvirkni og dregur úr kostnaði við veitingu þjónustu á sviði skipulagsmála.
- *Kostnaður framkvæmdaaðila við raflínuskipulag ó.jós*
Lagt er til töluvert breytt málsmeðferð við gerð raflínuskipulags sem hefur að engu verið kostnaðarmetin og liggur hvergi fyrir hver ætlaður kostnaður verður fyrir framkvæmdaaðila en samkvæmt 13. gr. frumvarpsins er kostnaður við gerð raflínuskipulags greiddur af framkvæmdaraðila. Ekki er tekin afstaða til þess í mati á áhrifum hvort sá kostnaður kunni að aukast frá því sem nú tíðkast eða hvernig gjaldtökunni kunni að vera háttáð. Ráðherra er samkvæmt frumvarpinu falið að gefa út gjaldskrá en ljóst er að hún liggur ekki fyrir við gerð þessarrar umsagnar.

Framangreindu til viðbótar taka samtökin undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn Verkfræðingafélags Íslands dags. 2. júní sl., um sama mál.

Í samhengi við markmið frumvarpsins vilja samtökin aftur vekja athygli á áður nefndri skýrslu um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum. Í skýrslunni var framkvæmd greining á umræddri málsmeðferð og samhliða lagðar fram tillögur um einföldun ferla. Í stuttu máli leiddi greiningin í ljós að í ferlinu er töluverður tvíverknaður, boðleiðir óþjálpar og ferli óþarflega flókin. Þá kemur þar fram að samanburður við löggjöf nágrannaþjóða staðfesti þá greiningu. Víða eru tækifæri til að einfalda ferla og straumlínulaga til að bæta yfirsýn, draga saman verkþætti og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða þátttökurétt almennings og hagsmunaaðila eða vera í andstöðu við tilgang viðkomandi laga. Að teknu tilliti til þeirrar greiningar eru í skýrslunni lagðar fram tillögur til úrbóta og einföldunar á málsmeðferð og leyfisferli framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Er enn á ný skorað á umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis að taka tillit til þeirrar umfjöllunar og tillagna sem þar eru kynntar í stað þess að halda áfram á núverandi vegferð með framlögðu frumvarpi.

Virðingarfyllst,


Johanna Klara Stefánsdóttir,
sviðsstjóri mannvirkjasviðs


Lárus M. K. Ólafsson,
sérfræðingur á sviði umhverfis-
og orkumála

MÁLSMEDFERÐ VIÐ LEYFISVEITINGAR OG MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM

Tillögur um einföldun ferla

Október 2020

VSÓ RÁÐGJÖF



19399

Nr. útg.	Dagsetning	Unnið	Yfirfarið
1	18.09.2020	BS/EBA	GJ/SGT
2	7.10.2020	BS/EBA	GJ/SGT

Unnið af:

VSÓ Ráðgjöf
Borgartúni 20, 105 Reykjavík

www.vso.is

Unnið fyrir:



Málsmeðferð við leyfisveitingar
og mat á umhverfisáhrifum

Samþykkt

BS

BS

Efnisyfirlit

- 1 Samantekt**
- 2 Inngangur**
 - 2.1 Áherslupættir verkefnisins
 - 2.2 Uppbygging greinargerðar
- 3 Greining á ferli leyfisveitinga**
 - 3.1 Dæmi um kortlagningu leyfisferla
 - 3.2 Samanburður á löggjöf nágrannaþjóða
 - 3.3 Aðkoma umsagnaraðila og almennings
 - 3.4 Niðurstaða greiningar á málsmeðferð
- 4 Einföldun ferla**
 - 4.1 Einfalt samráð um matsáætlun
 - 4.2 Matsskýrsla lögð fram einu sinni
 - 4.3 Umfjöllun um raunhæfa valkosti
 - 4.4 Innviðaframkvæmdir sem fara yfir mörg sveitarfélög
 - 4.5 Kæruheimildir
- 5 Einföldun málsmeðferða með vefgátt**
 - 5.1 Samþætting þjónustu
 - 5.2 Uppbygging gáttarinnar
 - 5.3 Ólík sjónarhorn notenda
- 6 Ávinningur**
- 7 Niðurstaða**

3

5

5

5

6

6

10

10

13

16

16

16

16

18

18

19

20

23

23

27

28

1 Samantekt

Mikil tækifæri liggja í rafrænni þjónustu í opinberri stjórnarsýslu sem getur einfaldað samskipti og stýtt afgreiðslutíma og þannig sparað bæði tíma og fjármuni. Sérstaklega má ná fram hagræðingu með rafrænum gáttum fyrir flókna stjórnarsýsluferla þar sem margir aðilar koma að og ýmis gögn eru lögð fram.

Horfa ætti til þess að færa tengdar málsmeðferðir og þjónustu í eina gátt. Oft er það þannig að ein málsmeðferð er gerð í samfloti við aðrar, t.d. eru skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum gjarnan undanfari leyfisveitingar fyrir framkvæmdir. Talsvert er um tvíverknað og sömu aðilar koma margoft að sama málinu. Ný málsmeðferð hefst hjá hverri stofnun í hvert skipti og það er byrjað upp á nýtt. Ef stofnanir setja upp hver fyrir sig, aðskildar rafrænar gáttir er aðeins hluti kosta rafrænnar þjónustu nýttur.

Með því að samþætta rafræna þjónustu nokkurra málsmeðferða má bæta aðgengi að gögnum og rekjanleika og spara tíma og kostnað. Ekkert er því til fyrirstöðu að ólíkar stofnanir vinni í gegnum sömu rafrænu gátt og að fleiri en einn lagabálgur sé þar undir.

Leyfisveitingar framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum kalla á nokkrar málsmeðferðir hjá bæði stofnunum og sveitarfélögum. Greining á ferlinu sýnir að sömu gögn eru lögð fram ítrekað. Umsagnar- og kynningarferli taka mikinn tíma. Sem dæmi eru mál sem fara 17 sinnum í umsagnarferli til 12 stofnana sem hver um sig fær málið allt að 10 sinnum inn á borð til sín. Vissulega eru breytingar eftir því sem málum vindur fram en í grunninn er málið hið sama og umsagnir keimlíkar í gegnum ferlið. Í samanburði við nágrannalönd er ferlið á Íslandi flókna, fleiri skýrslur eru gefnar út með tilheyrandi umsagnarferli og auk þess eru fleiri kæruleiðir.

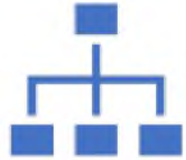
Lagðar eru fram eftirfarandi tillögur um einföldun ferla við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum, sjá einnig mynd 1:

- Málsmeðferð verði einfölduð með samræmdri vefgátt fyrir leyfisveitingar framkvæmda, skipulagsferli, mat á umhverfisáhrifum og aðra tengda stjórnáhrif.
- Haft verði einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds.
- Skýrsla um mat á umhverfisáhrifum verði lögð fram einu sinni en ekki tvisvar.
- Einungis verði fjallað um raunhæfa valkosti í mati á umhverfisáhrifum.
- Samræming verði í málsmeðferð milli sveitarfélaga í innviðaframkvæmdum sem fara yfir mörg sveitarfélög.
- Kæruheimildir verði einfaldaðar og færðir meira til samræmis við nágrennalönd.

Áhersla er lögð á að nýta kosti rafrænnar gáttar fyrir leyfisveitingar til að einfaldað ferlið og minnka þörf á endurtekningum. Það eitt að allar umsagnir og gögn sem lögð hafa verið fram í fyrri málsmeðferðum verði aðgengileg á sama stað yrði til bóta. Allir hafa aðgang að sömu gögnum, geta vísað í fyrirliggjandi gögn og bætt við upplýsingum ef þörf er á þegar líður á ferlið. Ávinningur með breytingum á ferlinu og vefgátt felst m.a. í eftirfarandi:

- Betri yfirsýn fæst og tímalína verkefnis verður skýr
- Auðveldari samskipti, bætt upplýsingaflæði og rekjanleiki
- Skilvirkari vinna og tímasparnaður hjá stofnunum og framkvæmdaraðilum
- Samnýting á vinnu milli stofnana
- Hraðari afgreiðsluferlar og minni bið eftir afgreiðslu mála
- Færri kynningar- og auglýsingarferli
- Aðhald í vinnubrögðum með gátlistum og stöðluðum formum
- Betra aðgengi almennings

Tillögur um breytingar á ferli við undirbúning framkvæmda



Samræmd vefgátt fyrir leyfisveitingar, skipulagsferli, mat á umhverfisáhrifum og tengdar málsmeðferðir



Einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds



Skýrsla um mat á umhverfisáhrifum lögð fram einu sinni en ekki tvisvar



Valkostagreining dragi fram raunhæfa valkosti í umhverfismat



Kæruheimildir einfaldaðar til samræmis við nágrannalönd



Samræming milli sveitarfélaga vegna innviða framkvæmda sem fara yfir mörg sveitarfélög

Ávinningur breytinga á málsmeðferð



Betri yfirsýn og skýr tímalína verkefnis



Auðveldari samskipti, bætt upplýsingaflæði og rekjanleiki



Tímasparnaður þegar gögn eru lögð fram einu sinni og færast áfram í næstu málsmeðferð



Skilvirkni með samnýtingu á vinnu milli stofnana



Hraðari afgreiðsluferlar og minni bið eftir afgreiðslu mála



Einfaldara samráð, færri kynningar og auglýsingar



Aðhald í vinnubrögðum með gátlistum og stöðluðum formum



Betra aðgengi almennings

Mynd 1 Tillögur um breytingar á ferli við undirbúning framkvæmda og ávinningur sem skapast.

2 Inngangur

Markmið verkefnisins er að gera tillögur um einföldun ferla við undirbúning framkvæmda, þ.e. skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og leyfisveitingar. Lykilorðin eru einföldun ferla, gagnsæi og aukin skilvirkni án þess að ganga á rétt almennings um aðkomu eða tilgang þeirra laga sem gilda um þessi viðfangsefni.

Í verkefninu var skoðað hvernig megi ná markmiði um einföldun á ferli við málsmeðferð og leyfisveitingar á grunni one-stop-shop hugmyndafræðinnar með vefgátt; eitt ferli og einn afgreiðslustaður. Einnig var skoðað hvort stytta megi tíma sem málsmeðferðir taka með því að breytta ferlum.

Verkefnið er unnið af VSÓ Ráðgjöf fyrir Samorku, Samtök iðnaðarins og Samtök atvinnulífsins.

2.1 Áhersluþættir verkefnisins

Til skoðunar er málsmeðferðir og leyfisferli verkefna sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Talsvert er um tvíverknað í ferlinu og er markmiðið að tilgreina hvar þessar tvítekningar koma fram, hvort straumlínulaga megi ferlið til að bæta yfirsýn, draga úr tvíverknaði og stytta málsmeðferðartíma. Í þessu verkefni er sérstaklega horft til eftirfarandi atriða:

- gögn sem framkvæmdaraðili setur fram,
- gögn sem umsagnaraðilar senda til stofnunar sem fer með málið,
- flæði upplýsinga,
- hvaða stofnun heldur utan um mál,
- hve margir aðilar koma að máli og hversu oft,
- markmið viðkomandi lagabálka,
- hvar kæruleiðir eru til staðar

Fyrir liggja nokkrar kortlagningar á leyfisferlinu fyrir tiltekna framkvæmdir. Þá liggur einnig fyrir skýrslan „Samiburður á löggjöf nokkurra nágrennaþjóða um mat á umhverfisáhrifum“ eftir Aagot Vigdís Óskarsdóttur. Verkefnið er unnið með hliðsjón af þessum gögnum.

2.2 Uppbygging greinargerðar

Greinargerðinni er skipt í tvennt. Í fyrri hluta er farið yfir leyfisveitingarferlið, hvaða málsmeðferðir eru undanfarar leyfisveitinga, hverjir helstu þátttakendur í ferlinu eru, hvernig mál færast á milli stofnana og sveitarstjórna, hvenær umsagnaraðilar koma að málum og hvaða gögn eru lögð fram og færast á milli stofnana. Farið er yfir nokkrar fyrirliggjandi greiningar á ferlinu og löggjöfinni. Lagt er mat á hvaða þætti í ferlinu megi skoða nánar til að einfalda ferlið.

Í seinni hluta greinargerðarinnar er fjallað um leiðir til að innleiða opnari og rafræna stjórnsýslu. Lagðar eru fram hugmyndir um einföldun ferla með áherslu á one-stop-shop hugmyndafræði með vefgátt. Gerð er grein fyrir hvað slík vefgátt þarf að innihalda til að uppfylla kröfur sem settar eru fram í gildandi lögum, hvernig ólíkir notendur koma til með að nota gáttina og hvaða ávinning slík gátt kemur til með að hafa í för með sér varðandi einföldun ferla og skilvirkni kerfisins. Einnig er gerð grein fyrir öðum tillögum er varðar kærueimildir og einföldun samráðsferla og útgáfu á skýrslum.

Gerðar eru tillögur um einföldun leyfisveitingar og málsmeðferða sem eru undanfarar leyfisveitinga, t.d. skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum. Skoðað er hverjir helstu þátttakendur eru, hvernig mál færast á milli stofnana og sveitarstjórna, hvenær umsagnaraðilar koma að málum og hvaða gögn eru lögð fram og færast á milli aðila.

3 Greining á ferli leyfisveitinga

Áður en sótt er um leyfi fyrir framkvæmdum eða rekstri þurfa framkvæmdaraðilar eftir atvikum að fara í gegnum nokkur þrep sem eru undanfara leyfisveitingar, t.d. mat á umhverfisáhrifum og skipulagsbreytingar. Misjafnt er eftir framkvæmdum hvaða leyfi þarf að sækja um og getur undanfari leyfisveitinga verið langur, sérstaklega í stærri framkvæmdum. Framkvæmd getur hafist þegar öll tilskilin leyfi hafa verið veitt.

Hvert þrep felur í sér málsmeðferð sem endar með ákvörðun eða áliti stjórnvalds. Ákvarðanir eru síðan kærnanlegar. Hér eru helstu þrep í ferlinu skilgreind sem eftirfarandi:

- Rannsóknarleyfi
- Áætlanir og stefnumörkun
- Skipulagsáætlanir
- Matsskyldufyrirspurn og / eða mat á umhverfisáhrifum
- Framkvæmdaleyfi
- Leyfi vegnar nýtingar og reksturs
- Önnur leyfi

Það fara ekki allar framkvæmdir í gegnum öll þrepin og þrepin þurfa ekki endilega að vera í ofangreindri röð.

Ferlið hefst á því að framkvæmdaraðili gerir greinargerð um verkefnið, lýsir m.a. framkvæmdinni, fyrirhugaðri starfsemi, aðstæðum, stöðu skipulagsmála og gerir grein fyrir umhverfisáhrifum. Þegar einni málsmeðferð er lokið og næsta hefst leggur framkvæmdaraðili aftur fram gögn um málið. Það fer eftir eðli málsmeðferðar eða leyfisveitingar hversu ítarlega umfjöllun þarf um tiltekin atriði en í grunninn er talsvert af upplýsingum um verkefnið sem alltaf þarf að gefa upp.

Á nokkrum stöðum í ferlinu er óskað eftir umsögnum fagstofnana og í einhverjum tilvikum fer framkvæmd í opið kynningarferli þar sem almenningur, það er þau sem láta sig málið varðar s.s. einstaklingar,

stofnanir og félagasamtök, getur sent inn athugasemdir varðandi framkvæmd. Þegar ferli eru umfangsmikil gefur sama stofnunin nokkrar umsagnir um sama mál. Vænta má þess að einhver áherslumunur sé á milli umsagna vegna þess að hver og ein málsmeðferð hefur afmarkaðan tilgang. Hver stofnun á að horfa til þátta sem eru á verksviði viðkomandi stofnunar.

Ekki er óalgengt að unnið sé að fleiri en einni málsmeðferð samtímis þó afgreiðsla stofnana geti þurft að vera í tiltekinni röð. Sem dæmi er hægt að sækja um starfsleyfi á meðan deiliskipulag er í vinnslu en starfsleyfi er ekki gefið út fyrr en deiliskipulag er samþykkt.

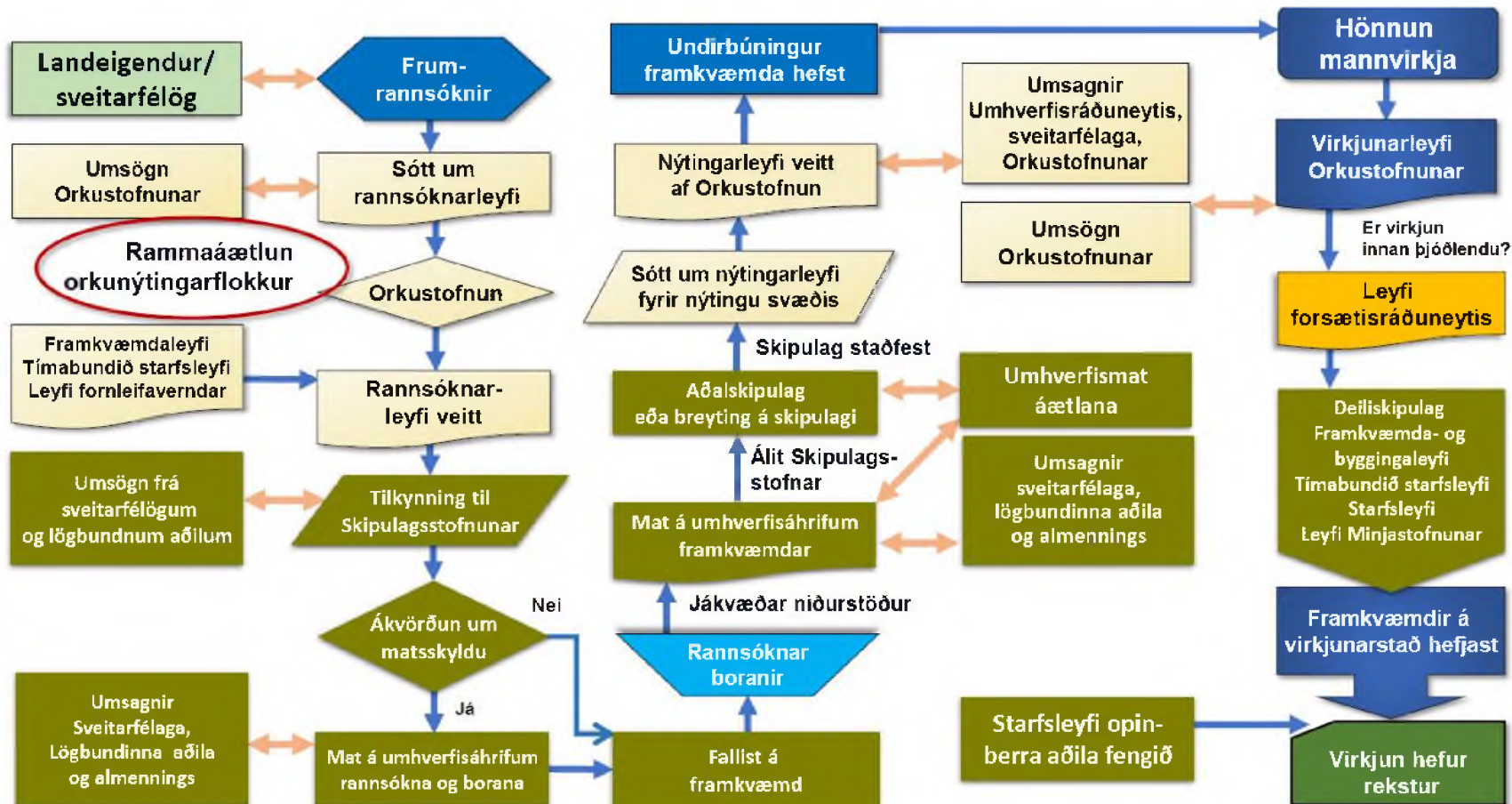
Þegar um er að ræða framkvæmdir sem fara yfir fleiri en eitt sveitarfélag þá er skiplags- og leyfisferli sveitarfélaga unnið í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Fjöldi umsókna, umsagnarbeiðna, auglýsinga, kynningarfunda og annars sem tilheyrir margfaldast sem því nemur.

3.1 Dæmi um kortlagningu leyfisferla

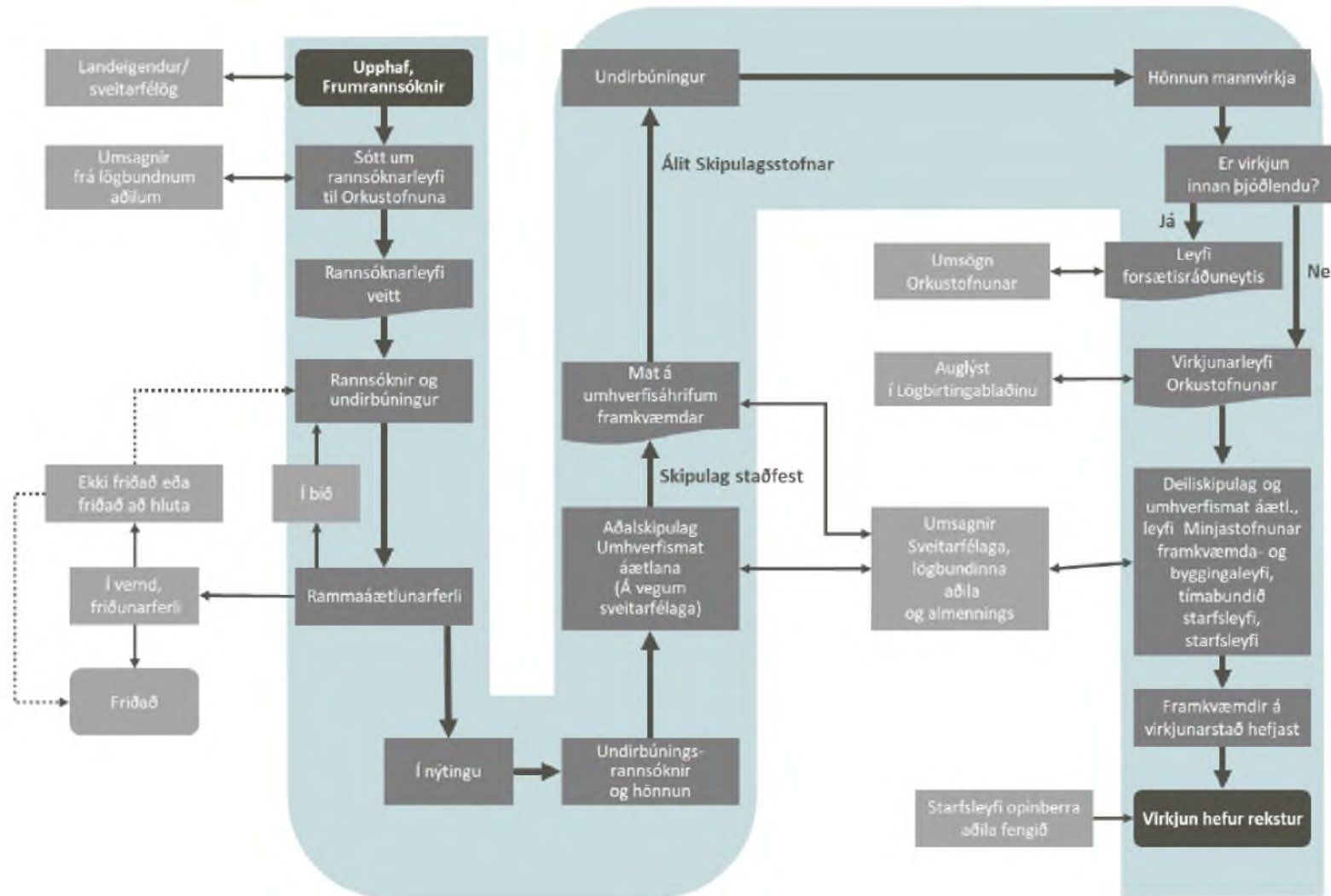
Fyrir liggja nokkrar greiningar á ferlinu fyrir ólíkar framkvæmdir hér á landi sem sýna hvaða leyfi þarf og hvernig þau tengjast. Eins og myndir 2 – 4 sýna eru þrepin mörg í aðdraganda leyfisveitinga og í mörgum tilvikum eru sömu upplýsingar sem flæða á milli þrepa, misítarleg þó. Sömu aðilar koma endurtekið að málinu á ólíkum stöðum í ferlinu, hvort sem um er að ræða umsagnaraðila eða stjórnvald sem tekur ákvörðun varðandi framkvæmd.

Mynd 2 sýnir ferlið eins og það er sett fram í greiningum Samorku fyrir jarðhitavirkjanir. Ferli leyfisveitinga fyrir vatnsaflsvirkjun eins og Landsvirkjun setur það fram er á mynd 3. Mynd 4 sýnir hvernig Landsnet setur fram ferli leyfisveitinga fyrir flutningsmannvirki sem fer yfir nokkur sveitarfélög.

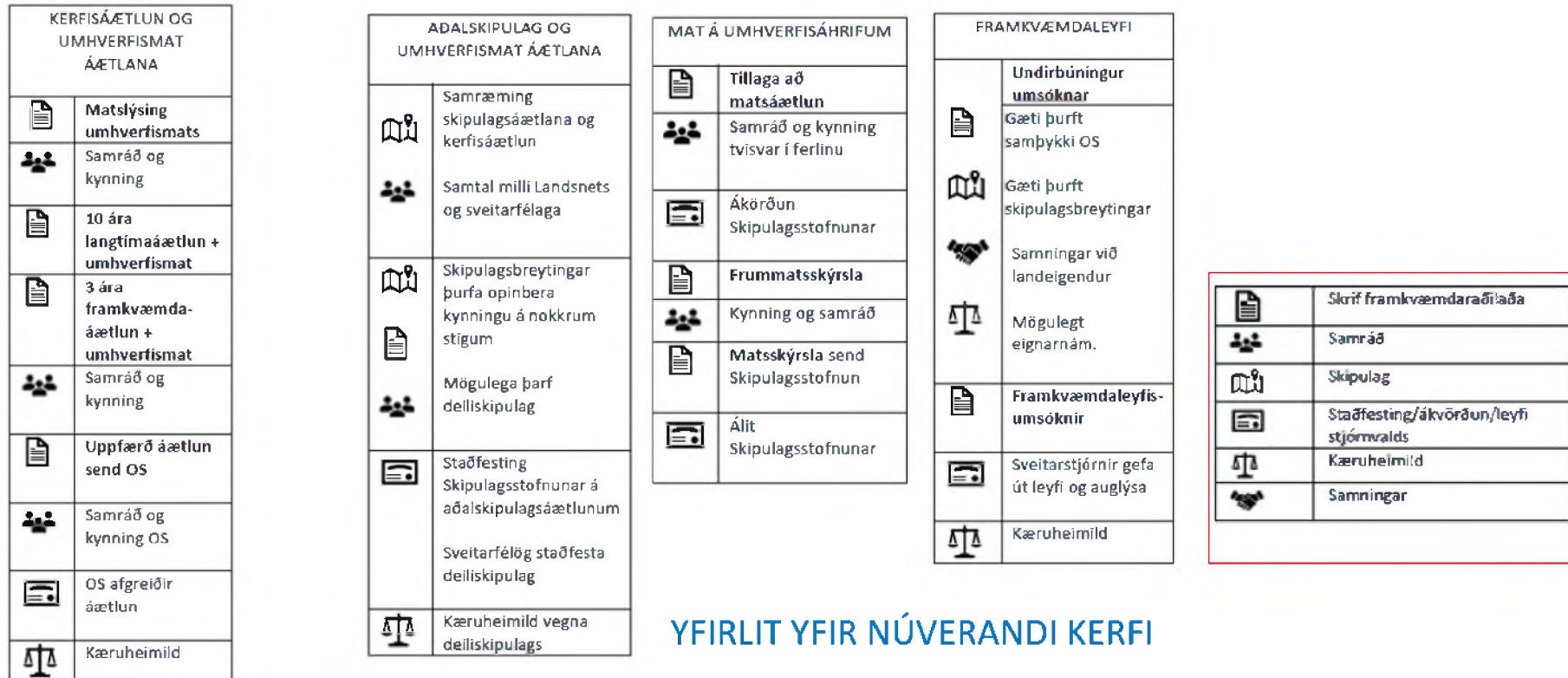
Hvert þrep felur í sér málsmeðferð sem endar með ákvörðun eða áliti stjórnvalds. Þær geta verið unnar samtímis eða í tiltekinni röð. Framkvæmd getur hafist þegar öll tiltekin leyfi liggja fyrir.



Mynd 2 Ferli leyfisveitinga fyrir jarðhitavirkjanir eins og það er sett fram í greiningum Samorku.



Mynd 3 Leyfisveitingaferli fyrir vatnsaflsvirkjanir eins og Landsvirkjun setur það fram



Mynd 4 Leyfisveitingaferlið vegna flutningskerfis raforku eins og Landsnet setur það fram.

3.2 Samanburður á löggjöf nágrannþjóða

Í skýrslunni „Samanburður á löggjöf nokkurra nágrannþjóða um mat á umhverfisáhrifum“ (Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019) er farið ítarlega yfir mismunandi löggjöf Norðurlandþjóða, þ.e. Danmerkur, Finnlands, Noregs, Svíþjóðar og Íslands, og einnig löggjöf Skotlands. Þar kemur fram að matsferlið á Íslandi sé óþarflega flókið, það sé skortur á tengslum milli málsmeðferða og þörf sé á að skerpa á hlutverki þátttakenda í ferlinu.

Niðurstaða skýrslunnar er að í samanburði við löggjöf samanburðarríkja sé ferli mats á umhverfisáhrifum í íslensku lögunum óþarflega flókið. Ástæða sé til að móta betur verkskiptingu milli framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnunar og einfalda ferlið.

Fjallað er um samspil laga um mat á umhverfisáhrifum við önnur lög, s.s. skipulagslög, aðra umhverfislöggjöf og sérlög sem eru grundvöllur ákvörðunar um leyfi til framkvæmda. Þetta hefur þýðingu þegar hugað er að einföldun og samræmingu málsmeðferðar. Tengsl milli málsmeðferðanna eru ekki endilega áréttuð í lögum og niðurstaða skýrslunnar er að ástæða sé til að skoða það frekar.

Sem dæmi um flækjustig í íslenskri löggjöf má nefna að það er tvöfalt samráð um matsáætlun, annars vegar drög að tillögu um matsáætlun sem framkvæmdaraðila er ætlað að standa fyrir og hins vegar samráð á vegum Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun.

Samkvæmt íslensku löggjöfinni leggur framkvæmdaraðili tvisvar fram matsskýrslu, fyrst frummatsskýrslu og svo endanlega matsskýrslu. Auk þess er kynning á frummatsskýrslu tvöföld, annars vega kynnir Skipulagsstofnun skýrsluna og hins vegar skal framkvæmdaraðili kynna framkvæmd og frummatsskýrslu í samráði við Skipulagsstofnun. Finnland og Ísland eru þau einu af samanburðarlöndunum, sem tekin er fyrir í skýrslu Aagot, þar sem stjórnvald gefur sérstakt álit um matsskýrslu. Í skýrslunni kemur fram að ástæða sé til að skoða verkaskiptingu milli ólíkra aðila og einfalda ferlið.

Íslenska löggjöfin hefur mun víðtækari kærueimildir en samanburðarlöndin. Hjá samanburðarþjóðum eru það fyrst og fremst ákvarðanir um leyfi sem heimilt er að kæra og almennt hægt að koma að málsástæðum sem varða umhverfismat. Ísland er eina landið í samanburðarhópnum sem hefur opna heimild til að kæra matsskylduákvörðun efnislega. Í Danmörku snýr kærueimild að lögmæti ákvörðunar og í Finnlandi getur framkvæmdaraðili kært matsskylduákvörðun en ekki aðrir.

Ísland er eina landið þar sem kæra má ákvörðun um endurskoðun matsskýrslu og ákvörðun um að fleiri framkvæmdir skuli meta sameiginlega. Einnig hafa Íslensku lögin umfram samanburðarlönd ákvæði um kæru vegna brota á þáttttúkuréttindum almennings og heimildir til að kæra sérstaklega athafnir og athafnaleysi stjórnvalda.

3.3 Aðkoma umsagnaraðila og almennings

Fjöldi stofnana og stjórnsýslueininga eru lögbundnir umsagnaraðilar vegna mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitinga. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum (nr. 106/2000) eru umsagnaraðilar skilgreindir sem „opinberar stofnanir og stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum er varða matsskyldar framkvæmdir eða umhverfisáhrif þeirra.“ Hlutverk þeirra er að veita Skipulagsstofnun umsagnir um framkvæmd hvað varðar þau atriði sem falla undir starfssvið þeirra.

Í samantekt sem unnin var af VSÓ Ráðgjöf (óbirt gögn) voru rýndar 55 matskylduákvæðanir Skipulagsstofnunar frá árunum 2017 - 2019. Gerð var greining á umsögnum og viðbrögðum við þeim og ákvörðun um matsskyldu. Í þessum 55 málum eru umsagnaraðilar alls 69 talsins. Samantekt á fjölda umsagnaraðila er sýnd í töflu 1. Greiningin er unnin fyrir tiltekin fjölda mála og því ekki tæmandi yfir aðila sem fá mál til umsagnar.

Tafla 1 Fjöldi lögbundinna umsagnaraðila í 55 matskyldufyrirspurnum á árunum 2017-2019 (VSÓ Ráðgjöf, óbirt gögn)

Umsagnaraðili	Fjöldi aðila	Dæmi
Sveitarfélag	36	
Fagstofnanir	16	Umhverfisstofnun, Geislavarnir, Minjastofnun, Orkustofnun, Landgræðslan, Matvælastofnun, Hafrannsóknarstofnun, Landhelgisgæslan
Heilbrigðiseftirlit	6	
Rekstur innviða	4	Vegagerðin, Landsnet, veitufyrirtæki
Svæðisbundið stjórnvald	4	Þingvallanefnd, Vatnajökulsþjóðgarður, Skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar
Ráðuneyti	2	
Aðrir	1	Sérfræðingar t.d. í Háskóla
Samtals	69	

Tafla 2 Dæmi um hverjir bregðast við auglýsingum í opnum umsagnarferlum og senda inn athugasemdir.

Aðilar sem senda athugasemdir	Dæmi
Landeigendur og nágrennar	
Fyrirtæki	Ferðapjónusta, landbúnaður, framleiðslufyrirtæki
Íbúasamtök	
Náttúruverndarsamtök	Samtök á landsvísu eða staðbundin
Áhugamannafélög og útivistarsamtök	Ferðafélög, fuglavernd, veiðifélög
Rekstur íþrótt- og útivistarsvæða	Golfklúbbar, skotveiðifélög, siglingaklúbbar
Fagfélög	Flugmenn, flugumferðarstjórar
Aðrir sem láta sig málið varðar	Almenningur o.fl.

Málsmeðferð matsskyldufyrirspurna er einfaldari en fyrir mat á umhverfisáhrifum og fyrirspurnir fara eingöngu til lögbundinna umsagnaraðila en ekki í opið kynningarferli. Þegar um er að ræða opið kynningarferli getur hver sá sem lætur sig málið varða sent inn athugasemdir og sýnir tafla 2 dæmi um hverjir senda inn athugasemdir. Þó greiningin taki aðeins til eins þreps í ferlinu öllu gefur hún engu síður til kynna fjölda aðila sem málin varða og að flækjustigið getur verið talsvert.

Eins og greiningin gefur til kynna koma margir umsagnaraðilar að ákvörðunum um matsskyldufyrirspurn. Þegar um er að ræða ferlið í heild verður flækjustigið meira og umsagnaraðilar koma oft að sömu framkvæmd á mismunandi þrepum.

Landsvirkjun hefur sett fram yfirlit yfir umsóknar- og leyfisveitingaferli fyrir nýjar vatnsafls- og jarðhitavirkjanir, sjá töflu 3. Þar kemur fram að framkvæmd geti farið allt að 17 sinnum í umsagnarferli í tengslum við matsferli og leyfisumsóknir. Sýnt er dæmi þar sem 12 stofanir fjalla um málið og sérhver stofnun fær það til umsagnar allt að 10 sinnum á ferlinu. Rétt er að halda til haga að mismunandi atriði eru skoðuð í hverju þrepi og það bætast við gögn og upplýsingar eftir því sem málum vindur fram.

Framkvæmd fer allt að 17 sinnum í umsagnarferli og hver stofnun fjallar um málið allt að 10 sinnum á ferlinu. Sömu upplýsingar flæða á milli þrepa en þó bætast við gögn og upplýsingar eftir því sem málum vindur fram. Aðilar koma endurtekið að málinu, bæði umsagnaraðilar og stjórnvald sem tekur ákvörðun varðandi framkvæmd.

Tafla 3 Yfirlit yfir umsagnir í umsóknar- og leyfisveitingaferli fyrir nýjar vatnsafls- og jarðhitavirkjanir (Heimild: Landsvirkjun)

		Landeigendur	Skipulagsstofnun	Sveitarstjórn	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	Orkustofnun	Umhverfisstofnun	Náttúrufræðistofnun	Minjastofnun	Heilbrigðiseftirlit	Fiskistofa	Vegagerðin	Atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti	Samtals
X Umsagnaraðili samkvæmt lögum X Óskað eftir umsögnum háð aðstæðum														
Óskað er eftir	Skv. lögum nr.													
Leyfi landeigenda		X												1
Rannsóknarleyfi	57/1998	X			X	X		X						4
Nýtingarleyfi (jarðvarmi)	57/1998			X		X	X	X						4
Rammaáætlun	48/2011	X	X	X	X	X	X	X	X				X	9
Ákvörðun um matskyldu	106/2000		X	X	X	X	X			X				6
Tillaga að matsáætlun	106/2000	X	X	X		X	X	X	X	X	X			9
Frummatsskýrsla kynnt	106/2000	X	X	X		X	X	X	X	X	X			9
Álit Skipulagsstofnunar	106/2000	X		X	X	X	X		X	X	X			8
Gerð/breyting aðalskipulags	123/2010	X	X	X	X		X							5
Virkjunarleyfi	65/2003					X								1
Leyfi Minjastofnunar	80/2012								X					1
Leyfi Fiskistofu	61/2006	X									X			2
Leyfi Vegagerðarinnar	80/2007											X		1
Deiliskipulag af virkjanasvæði	123/2010		X	X			X		X					4
Framkvæmdarleyfi sveitarfélags	123/2010			X										1
Byggingarleyfi sveitarfélags	160/2010			X										1
Starfsleyfi Heilbrigðiseftirlit	7/1998		X				X			X				3
Samtals		8	7	10	5	8	9	5	6	5	4	1	1	

Önnur leyfi geta komið til í framkvæmdum af öðru tagi, sem dæmi leyfi Umhverfisstofnunar vegna friðlýsinga og leyfi Skógræktar vegna fellingu skóga. Í töflu 4 eru dæmi um önnur leyfi sem sækja þarf um við sérstakar aðstæður.

Tafla 4 Dæmi um sérstök leyfi. Listinn er ekki tæmandi.

Leyfi	Lög eða reglugerð	Leyfisveitandi
Leyfi vegna rasks á fornleifum	Lög nr. 80/2012 um menningarminjar	Minjastofnun Íslands
Leyfi vegna fellingu skóga eða varanlegrar skógareyðingar	Lög nr. 33/2019 um skógrækt	Skógræktin
Leyfi vegna framkvæmda í eða við veiðivatn	Lög nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði	Fiskistofa
Leyfi vegna framkvæmda innan þjóðlendu	Lög nr. 57/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta	Forsætisráðherra / Forsætisráðuneyti
Leyfi vegna framkvæmda innan friðlýstra svæða	Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd	Umhverfisstofnun
Leyfi vegna lagningar strengja í sjó	Reglugerð nr. 600/2018 um heimild til lagningar sæstrengja og neðansjárleiðslna	Umhverfisstofnun
Leyfi til að afla sjávargróðurs	Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða	Fiskistofa
Virkjunarleyfi	Raforkulög nr. 65/3003	Orkustofnun

3.4 Niðurstaða greiningar á málsmeðferð

Niðurstaða greiningar á ferli málsmeðferða og leyfisveitinga er sett fram á mynd 5. Myndin er einföldun á ferlinu eins og það er sett upp í lögum en markmiðið er að sýna helstu þæpin í ferlinu, hvernig málsmeðferðin er á hverju þæpi, hvaða upplýsingar flæða á milli þæpa, hverjir þátttakendur eru og hvert hlutverk þeirra er.

Skipta má ferlinu gróflega í sjö þæp eftir því um hvaða málsmeðferð er að ræða. Misjafnt er eftir framkvæmdum hvaða þæp þarf að fara í gegnum og hvort þurfi að fara í gegnum öll þæpin. Í hverju þæpi er hægt að kæra ákvörðun viðkomandi stjórnvalds og fyrsta stigið er yfirleitt kæra til úrskurðarnefnda. Hafa þarf í huga að það er munur á ákvörðun og álit stjórnvalds og ekki er hægt að kæra álit eins og Skipulagsstofnun gefur út um mat á umhverfisáhrifum.

Í fjórum þæpum fer framkvæmd í gegnum umsagnar- og/eða opið kynningarferli og í hverju þeirra er framkvæmdin kynnt einu sinni til þess sinnnum. Það er ýmist framkvæmdaraðili, sveitarfélag, Skipulagsstofnun eða stofnun sem veitir leyfi sem ber ábyrgð á kynningu hverju sinni, auglýsir og óskar eftir umsögnum og athugasemdum. Í einhverjum tilvikum, sérstaklega þegar um er að ræða stærra verkefni, eru haldnir opnir kynningarfundir og jafnvel eru stofnaðir samráðshópar sem funda með framkvæmdaraðila. Slík útfærsla á samráði er ekki bundin í lög og er metið hverju sinni hver þörfin er.

Mynd 5 sýnir þá aðila sem koma að framkvæmd í hverju þæpi, t.d. leyfisveitendur, sveitarfélög, umsagnaraðilar og almenningur. Sömu aðilar koma mörgum sinnum að sömu framkvæmd eins sjá má í töflu 3 sem gerir grein fyrir þeim aðilum sem koma að umsóknar- og leyfisveitingaferli fyrir nýjar vatnsafls- og jarðhitavirkjanir og hversu oft þessir aðilar koma að ferlinu.

Sömu gögn eru ítrekað lögð fram en þó þarf að hafa í huga að við meðferð máls geta gögn tekið breytingum. Til dæmis getur framkvæmdalýsing breyst eða nýjar rannsóknir verið lagðar fram. Í mörgum tilfellum þarf að uppfæra gögn eftir því sem málum vindur fram og ýmis gögn verða nákvæmari eftir

Því sem nær dregur leyfisumsókn. Krafa um nákvæmni tiltekinna upplýsinga getur verið ólík á milli málsmeðferða. Almennt séð er áhersla á stóru myndina til að byrja með, skipulag, útfærslu valkosta og áhrif á umhverfi og samfélag. Þegar nær dregur framkvæmdinni sjálfri bætast við rekstrartengdar upplýsingar eins og nánari útfærslur mengunarvarna og viðbragðsáætlanir.

Núverandi ferli er þannig að hvert þrep er unnið sjálfstætt. Framkvæmdaraðili útbýr ný málsgögn og nýja umsókn í hverju þrepi. Umsagnaraðilar skrifa nýjar umsagnir í hverju þrepi. Raunin er sú að mikið er um endurtekningar og afritun á milli skjala sem kann að vera tímafrek vinna, sérstaklega þegar um er að ræða undirrituð og jafnvel útprentuð skjöl.

Þegar um er að ræða framkvæmdir sem fara yfir fleiri en eitt sveitarfélag þá þarf að fylgja skiplags- og leyfisferli í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Þegar gagnsæi og skilvirkni er skoðuð eru nokkur atriði sem vekja athygli. Umsagnir eru ekki alltaf sýnilegar öðrum umsagnaraðilum svo hver og einn vinnur sinn þátt sérstaklega. Viðbótargögn sem framkvæmdaraðili leggur fram skila sér ekki alltaf til allra umsagnaraðila. Gögn úr fyrri þrepum færast ekki sjálfkrafa yfir á næsta þrep. Sá sem kemur að málinu á síðari stigum hefur ekki aðgang að gögnum frá fyrri stigum. Reynslan er þó sú að auðsótt er að fá gögn send ef óskað er eftir því, en þetta gerir ferlið engu síður óskilvirkara og erfitt fyrir marga aðila sem koma að málinu að hafa yfirsýn.

Tillögur sem lagðar eru fram og fjallað er um í næstu köflum eru:

- Málsmeðferð verði einfölduð með samræmdri vefgátt.
- Haft verði einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds.
- Matsskýrsla lögð fram einu sinni en ekki tvisvar.
- Einungis verði fjallað um raunhæfa valkosti í mati á umhverfisáhrifum.
- Kæruheimildir verði einfaldaðar.
- Samræming verði í málsmeðferð milli sveitarfélaga í innviðaframkvæmdum sem fara yfir mörg sveitarfélög.

Þegar niðurstaða greiningarinnar er skoðuð má koma auga á nokkra þætti þar sem draga má saman verkþætti og einfalda ferlið. Nokkuð er um endurtekningar eða keimlíka þætti sem hægt væri að sameina eða nýta áfram í ferlinu.

Lagt er til að málsmeðferð verði einfölduð með samræmdri vefgátt fyrir leyfisveitingar framkvæmda, skipulagsferli, mat á umhverfisáhrifum og aðra tengda stjórnsýsluferla.

Líkt og í nágrennalöndum verði einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds og skýrsla um mat á umhverfisáhrifum verði lögð fram einu sinni en ekki tvisvar. Einungis verði fjallað um raunhæfa valkosti í mati á umhverfisáhrifum.

Kæruheimildir verði einfaldaðar og færðir meira til samræmis við nágrennalönd.

Samræming verði í málsmeðferð milli sveitarfélaga í innviðaframkvæmdum sem fara yfir mörg sveitarfélög.

	Er þörf á rannsóknarleyfi?	Þarf að gera grein fyrir framkvæmd í áætlunum?	Þarf að gera og/eða breyta skipulagi?	Er framkvæmd tilkynninga- eða matsskyld?		Framkvæmdarleyfi	Önnur leyfi vegna nýtingar og reksturs	Er þörf á öðrum leyfum?
Leyfisveitingarferlið	Rannsóknarleyfi	Landsáætlun	Skipulag	Mat á umhverfisáhrifum		Framkvæmdarleyfi	Leyfi vegna nýtingar og reksturs	Önnur leyfi
		<ul style="list-style-type: none"> Kerfisáætlun Rammaáætlun Samgönguáætlun 	<ul style="list-style-type: none"> Svæðisskipulag Aðalskipulag Deiliskipulag 	Matskyldufyrirspurn	Matsskylda		<ul style="list-style-type: none"> Nýtingarleyfi Byggingarleyfi Starfsleyfi Rekstrarleyfi Virkjunarleyfi 	Sjá dæmi í töflu 4
		Umhverfismat áætlana	Umhverfismat áætlana					
Umsagnar- og/eða opið kynningarferli.		<p>Ábyrgð er mismunandi eftir áætlunum</p> <p>Verkefnislýsing auglýst og óskað eftir umsögnum.</p> <p>Tillaga auglýst og óskað eftir umsögnum.</p> <p>(Opnir kynningarfundir) (Samráðshópar)</p>	<p>Verkefnislýsing auglýst og óskað eftir umsögnum</p> <p>Tillaga auglýst og óskað eftir umsögnum</p> <p>(Opnir kynningarfundir) (Samráðshópar)</p>	Óskað eftir umsögnum	<p>Matsáætlun (drög) auglýst og óskað eftir umsögnum.</p> <p>Matsáætlun (tillaga) auglýst og óskað eftir umsögnum.</p> <p>Frummatsskýrsla auglýst og óskað eftir umsögnum.</p> <p>(Opnir kynningarfundir) (Samráðshópar)</p>		Leyfi auglýst eða óskað eftir umsögnum í einhverjum tilvikum.	Leyfi auglýst eða óskað eftir umsögnum í einhverjum tilvikum.
Helstu aðilar sem koma að: Leyfisveitingar og/eða samráð	Orkustofnun	Sveitarfélög Umsagnaraðilar Hagsmunaaðilar Almenningar	Sveitarfélög Umsagnaraðilar Hagsmunaaðilar Almenningar	Sveitarfélög Umsagnaraðilar	Sveitarfélög Umsagnaraðilar Hagsmunaaðilar Almenningar	Sveitarfélög	Sveitarfélög Heilbrigðiseftirlit Umhverfisstofnun Orkustofnun Matvælastofnun	Sjá dæmi í töflu 4
Málsmeðferð	Leyfisveiting	Samþykki Orkustofnunar eða Alþingis	Samþykki sveitarfélags Staðfesting Skipulagsstofnunar eða Umhverfisráðherra	Ákvörðun Skipulagsstofnunar	Ákvörðun um matsáætlun Álit Skipulagsstofnunar	Leyfisveiting	Leyfisveiting	Leyfisveiting
Kæruheimild	Leyfisveitingar	Mismunandi eftir áætlunum	Ákvörðun sveitarfélags	Ákvörðun Skipulagsstofnunar	Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun	Leyfisveitingar	Leyfisveitingar	Leyfisveitingar

Helstu gögn (stíkið á stóru)	Í ferlinu verða gögn ítarlegri og framkvæmdalýsing og/eða aðrir þættir kunna að breytast								Misjafnt eftir leyfum
Tilgangur / markmið	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Tímaáætlun / tímasetningar	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Afmörkun svæðis / afstöðumynd		X	X	X	X	X	X	X	-
Fyrirliggjandi gögn	X	X	X	X	X	X			-
Framkvæmdalýsing / hönnunargögn	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Valkostagreining		X	X	X	X	X			-
Helstu áhrifaþættir	X	X	X	X	X	X		X	-
Líkleg umhverfisáhrif (UMÁ)		X	X					X	-
Mat á umhverfisáhrifum				X	X				-
Samræmi við stefnur og lög		X	X	X	X				-
Samræmi við skipulag		X	X	X	X	X		X	-
Yfirlit yfir leyfisskyldu		X		X	X	X			-
Staðháttalýsing			X	X	X	X		X	-
Eignarhald			X	X	X				-
Vöktun / mótvægisáðgerðir		X	X	X	X	X		X	-
Áhættumat						(X)		X	-
Viðbragðsáætlun						(X)		X	-
Áætlun um losun úrgangs								X	-
Álit / ákvörðun Skipulagsstofnunar						X		X	-

Mynd 5 Niðurstaða greiningar á ferli málsmeðferða og leyfisveitinga

4 Einföldun ferla

Hér að neðan er fjallað um nokkrar hugmyndir sem tengjast ekki vefgátt en tækifæri til einföldunar liggja víðar en í straumlínulögun ferla og vinnuaðferða. Segja má að gáttin geti auðveldað innleiðingu þeirra með auknu gagnsæi og betra aðgengi allra að málum. Sérstaklega er horft til atriða sem vitað er að ganga lengra hériendis en í nágrannalöndum.

Hægt er að einfalda samráðsferla og útgáfu á skýrslum, án þess að skerða aðgengi almennings og hagsmunaaðila. Skoða þarf kæruehimildir sérstaklega þannig að þær verði ekki umfangsmeiri en í löndum sem við berum okkur saman við.

4.1 Einfalt samráð um matsáætlun

Í skýrslu um Samanburð á löggjöf nokkurra nágrannapjóða um mat á umhverfisáhrifum kemur fram að Ísland hefur sérstöðu meðal samanburðarríkja að því leyti að lög gera ráð fyrir tvöföldu samráði um matsáætlun (Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019). Fyrst skal framkvæmdaraðili kynna drög að tillögu að matsáætlun opinberlega og síðar kynnin Skipulagsstofnun tillögu að matsáætlun.

Aðgengi hagsmunaaðila og almennings er ekki skert þó samráðið verði einfalt en umsagnarferlið verður markvissara og skýrara. Reynslan sýnir að það bætir litlu við að kynna áætlunina tvisvar. Fjöldmörg dæmi eru um að umsagnaraðilar svara ekki beiðni um umsögn við drögum að tillögu en gera ítarlegar athugasemdir við tillöguna þegar hún berst í síðara skiptið. Líkleg skýring er að störfum hlaðið fólk forgangsraði og sjái sér ekki fært að gera ítrekað athugasemdir við sama skjalið og velji að koma að því á síðara stigi.

Fyrst eru auglýst drög að tillögu að matsáætlun og síðar er auglýst tillaga að matsáætlun. Þessu er hægt að breyta án þess að ganga gegn Evróputilskipunum.

4.2 Matsskýrsla lögð fram einu sinni

Sérstaða íslensku löggjafarinnar felst meðal annars í því að matsskýrsla er lögð fram tvisvar, fyrst frummatsskýrsla og svo endanleg matsskýrsla. Með því að gefa matsskýrslu út einu sinni geta sparast margir mánuðir ferlinu.

Útgáfa matsskýrslu er að nokkru leyti formsatriði en reynslan sýnir að þegar athugun Skipulagsstofnunar á matsskýrslu er komin fram þá bætist efnislega lítið við en afgreiðsla getur tafist vegna anna vikum saman. Yfirleitt eru engar eða smávægilegar athugasemdir við framsetningu það eina sem bætist við, umfram viðbrögð framkvæmdaraðilans við innsendum umsögnum og athugasemdum.

Sérstaða íslensku löggjafarinnar felst meðal annars í því að matsskýrsla er lögð fram tvisvar, fyrst frummatsskýrsla og svo endanleg matsskýrsla, sem lengir matsferlið.

4.3 Umfjöllun um raunhæfa valkosti

Í mati á umhverfisáhrifum eru skoðaðir ólíkir valkostir fyrir útfærslu á framkvæmd. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum segir „*Ávallt skal gera grein fyrir raunhæfum valkostum sem framkvæmdaraðili hefur kannað og bera þá saman með tilliti til umhverfisáhrifa.*“ Ekki er almenn sátt um hvað teljast vera raunhæfir valkostir í þessum skilningi. Í niðurstöðum rannsóknaverkefnis um kærumál framkvæmdaleyfa má sjá að ágreiningur um valkosti eru meðal helstu atriða sem komu fram í kærum til úrskurðarnefndar í málum sem þar voru tekin fyrir (VSÓ Ráðgjöf, 2020) .

Reynslan sýnir að þó nokkur dæmi eru um að metnir eru valkostir sem reynast ekki raunhæfir þegar betur er að gáð hvað varðar þætti sem ekki eru skilgreind umfjöllunarefni í mati á umhverfisáhrifum skv. lögum, t.d. vegna öryggissjónarmiða, áætlana stjórnvalda eða verulegs kostnaðar.

Hér er lagt til að við vinnslu á matsáætlun verði valkostir valdir þannig að einungis raunhæfir valkostir fari áfram í matsferlinu, þ.e. vinsaðir verði út valkostir sem leyfisveitendur myndu ekki geta veitt leyfi fyrir óháð niðurstöðu

mats á umhverfisáhrifum. Það eru fleiri atriði en umhverfisáhrif sem hafa áhrif á ákvörðun um leyfi til framkvæmda. Til að þetta gangi fram þurfa leyfisveitendur að koma sterkar inn á því stigi sem matsáætlun er unnin. Lagt er til að ferlið verði eftirfarandi við gerð matsáætlunar:

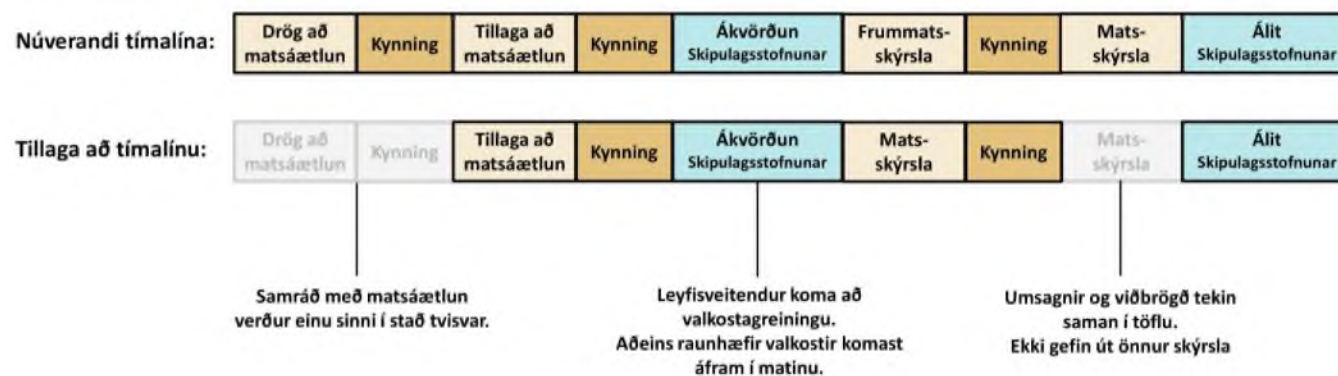
- Gerð er grein fyrir nálgun mats eins og venja er.
- Meiri áhersla verði lögð á valkostagreiningu og raunhæfni valkosta en áður.
- Kostnaður og samræmi við lög, stefnur og áætlanir stjórnvalda verði tekin til skoðunar.
- Í umsagnarferli taka leyfisveitendur afstöðu til þess hvort valkostir uppfylli skilyrði, þ.e. hvort leyfið yrði veitt með tilliti til fyrrnefndra atriða.
- Markmiðið er að aðeins verði bornir saman í mati á umhverfisáhrifum raunhæfir valkostir sem hægt er að gefa leyfi fyrir, eftir því sem næst verður komist.

Taka má sem dæmi flutningslínu raforku um ákveðið svæðið þar sem kemur fram í stefnu stjórnvalda um lagningu raflína hvort eigi að vera jarðstrengur eða loftlína. Þar þyrfti Orkustofnun að taka afstöðu hvort að valkostur sem er ekki í samræmi við stefnu stjórnvalda teljist raunhæfur eða ekki.

Leyfisveiting tekur tillit til fleiri þátta en umhverfisáhrifa og greina má fyrr í ferlinu hvaða valkostir eru raunhæfir út frá öðrum sjónarmiðum en matið tekur á.

Reynslan sýnir, sérstaklega í stærri verkefnum þar sem eru margir leyfisveitendur, að sjónarmið leyfisveitenda geti skarast og nauðsynlegt að taka umræðuna um raunhæfa valkosti fyrr í ferlinu áður en farið er í kostnaðarsamar rannsóknir og mat á áhrifum á valkostum sem í upphafi var fyrirbyggjandi að aldrei fengist leyfi fyrir, vegna annarra sjónarmiða sem matið tekur ekki á. Sambærilega framsetning er t.d. í Noregi en í norskum lögum segir að í matsáætlun skuli vera lýsing á „valkostum sem skipta máli og eru raunhæfir.“ (Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019).

Mat á umhverfisáhrifum



Mynd 6 Skýringamynd sem sýnir hvernig tillögurnar sem hér eru settar fram myndu breyta tímalínu mats á umhverfisáhrifum.

4.4 Innviðaframkvæmdir sem fara yfir mörg sveitarfélög

Í framkvæmdum sem fara yfir mörg sveitarfélög verður mikið flækjustig þar sem hvert og eitt sveitarfélag þarf að fjalla um sinn hluta framkvæmdar. Fjöldi umsókna, umsagnarbeiðna, auglýsinga, kynningarfunda, nefndarfunda og annars sem tilheyrir margfaldast sem því nemur.

Þetta á helst við um samfélagslega mikilvæga innviði, t.d. flutningslínur raforku og vegagerð. Dæmi eru um að það taki meira en ár að afgreiða framkvæmdaleyfisumsóknir í öllum sveitarfélögum sem málið varðar. Á þeim tíma getur runnið út gildistími annarra leyfa eða málsmeðferða. Til að einfalda málið hefur verið til skoðunar að slíkar framkvæmdir verði settar í sérstakt ferli þar sem málsmeðferð er samræmd og samstillt.

Á norðurlöndum eru dæmi um sérlög sem sem ganga framur lögum um mat á umhverfisáhrifum og gæti verið heppilegt að nýta þá leið fyrir stórar innviðaframkvæmdir.

Í skýrslu um samanburð á löggjöf nokkurra nágrannapjóða er bent á að á norðurlöndum eru dæmi um að í sérlögum séu ákvæði um umhverfismat sem gangi þá framur umhverfismatslögunum (Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019). Í skýrslunni segir að það kunni að vera heppilegt að hafa sérákvæði í lögum, t.d. um umhverfismat stórra innviðaframkvæmda sem ná yfir víðfeðm svæði og jafnvel mörg sveitarfélög, meðal annars til að auðvelda samræmingu málsmeðferðar og tryggja betur möguleika almennings á þátttöku í matsferlinu.

4.5 Kæruheimildir

Íslenska löggjöfin hefur mun opnari aðgang að endurskoðun ákvarðana, athafna og athafnaleysis fyrir óháðum úrskurðaraðila miðað við samanburðarlönd (Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019). Hjá nágrannaþjóðum eru það fyrst og fremst ákvarðanir um leyfi sem heimilt er að kæra og almennt hægt að koma þar að málsástæðum sem varða umhverfismat. Kæruheimildir á Íslandi eru víðtækari eins og samantekt í töflu 5 sýnir.

Ísland er eina landið í samanburðarhópnum sem hefur opna heimild til að kæra matsskylduákvörðun efnislega. Ísland er einnig eina landið þar sem kæra má ákvörðun um endurskoðun matsskýrslu og ákvörðun um að fleiri framkvæmdir skuli meta sameiginlega. Einnig hafa íslensku lögin umfram samanburðarlönd ákvæði um kæru vegna brota á þátttökuréttindi almennings og heimildir til að kæra sérstaklega athafnir og athafnaleysi stjórnvalda.

Kæruheimildir á Íslandi eru víðtækari en í
nágrannalöndum.

Við vinnslu þessarar skýrslu, þar sem skoðaðar eru leiðir til að einfalda og straumlínulaga ferlana, komu upp sjónarmið um kærur og hve erfitt er fyrir framkvæmdaraðila, hagsmunaaðila og almenning að átta sig á þeim. Full ástæða er til að skoða kæruheimildir sérstaklega þannig að þær verði ekki umfangsmeiri en í samanburðarlöndum.

Tafla 5 Samanburður á kæruheimildum í mats- og leyfisveitingaferli á Íslandi og í nokkrum samanburðarlöndum (Heimild: Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019).

Land	Hvaða ákvarðanir, athafnir og athafnaleysi í matsferlinu er hægt að kæra sérstaklega?
Danmörk	Ákvörðun um matsskyldu að því er varðar lögmæti ákvörðunar (d. retlige spørgsmål) Ákvörðun um leyfi
Finnland	Ákvörðun um matsskyldu (framkvæmdaraðili) Ákvörðun um leyfi
Noregur	Ákvörðun um leyfi til framkvæmda. og samþykkt deiliskipulags (n. regluleringsplan).
Svíþjóð	Ákvörðun um leyfi
Skotland	Ákvörðun um leyfi (e. planning permission)
Ísland	Ákvörðun um matsskyldu Ákvörðun um að umhverfisáhrif fleiri framkvæmda skuli meta sameiginlega Ákvörðun um leyfi Brot á þátttökurétti almennings Ákvörðun um endurskoðun matsskýrslu Synjun matsáætlunar eða breytingar á henni (framkvæmdaraðili) Ákvörðun um að frummatsskýrsla uppfylli ekki lagakröfur eða sé ekki í samræmi við matsáætlun (framkvæmdaraðili)

5 Einföldun málsmeðferða með vefgátt

Niðurstaða greiningar er tilefni er til að skoða nánar magn gagna og upplýsinga sem þarf að útbúa í málsmeðferð og leyfisveitingaferlinu, endurtekningar, skortur á yfirsýn og fjöldi þátttakenda sem koma að ferlinu.

Það myndi einfalda ferlið ef allar umsagnir og gögn sem lögð hafa verið fram í fyrri málsmeðferðum væru aðgengileg á sama stað, jafnvel þó engu öðru væri breytt. Þátttakendur í ferlinu myndu þá allir hafa aðgang að sömu gögnum, gætu vísað í fyrirliggjandi gögn og bætt við upplýsingum ef þörf er á þegar líður á ferlið. Það eykur gagnsæi ef allir hlutaðeigandi hafa aðgang að sömu vefsgátt og sjá sömu gögn. Það minnkar líkur á mistökum ef hægt er að minnka þörfina á að gögn séu afrituð á milli umsókna eða umsagna. Það minnkar líkur á því að upplýsingar tapist eða að einhver hafi ekki fengið öll gögn sem máli skipta vegna mannlegra mistaka við að afrita texta á milli skjala eða þegar verið er að senda skjöl á milli auk þess sem það mun fela í sér töluverðan tímasparnað.

Í framhaldi af fyrrnefndri greiningu, voru útfærðar tillögur að einföldun ferlisins með áherslu á vefgátt þar sem öll samskipti í ferlinu fari fram á einum stað og hægt verður að nálgast öll nauðsynleg gögn um málið.

Í flestum tilfellum þarf að liggja fyrir samþykkt skipulag og niðurstaða úr matsferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, ef framkvæmd fellur undir lög 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, áður en sótt er um fyrrnefnd leyfi.

Markmið vefgáttarinnar er að á einum stað liggja fyrir gögn í málsmeðferð vegna leyfisveitinga framkvæmda og nauðsynlegra undanfara hennar. Leyfisveitingin er útgangspunktur gáttarinnar, þ.e. framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi, nýtingarleyfi, rekstrarleyfi eða starfsleyfi.

5.1 Samþætting þjónustu

Með vefgátt er átt við að hægt sé að nálgast upplýsingar og gögn á einum stað auk þess að geta átt samskipti við ólíka aðila sem koma að sama verkefninu á mismunandi tímum. Slík vefgátt er talin geta einfaldað ferla til muna við málsmeðferð skipulags, mat á umhverfisáhrifum og leyfisveitingar.

Einföldun á ferlum við málsmeðferð og leyfisveitingar snýst um annað og meira en að þjónustan verði aðgengileg á einum stað. Það að viðmótið sé færmt á einn stað gefur tækifæri til að haga verkferlum á hagkvæmari hátt og straumlínulaga ferlana. Hér er því bæði skoðað hverju vefgátt ein og sér getur skilað en einnig tækifæri til einföldunar sem blasa við þegar öll gögn eru samankomin á einn stað.

Í þessu verkefni er litið til svokallaðrar One-stop shop aðferðafræði um hvernig slíkar gáttir eru settar upp með það að markmiði skoða hvort það nýtist við einföldun ferla hérlendis. One-stop shop er skilgreint sem staður þar sem margháttuð þjónusta er í boði. Viðskiptavinir geta fengið allt sem þeir þurfa í „einu stoppi“ eða á sama stað. Upphaflega átti hugtakið við um skrifstofu eða afgreiðslu og viðskiptavinir þurftu ekki að fara á marga staði. Með aukinni rafrænni þjónustu er einnig talað um rafræna gátt sem þjónar margvíslegu hlutverki sem One-stop shop.

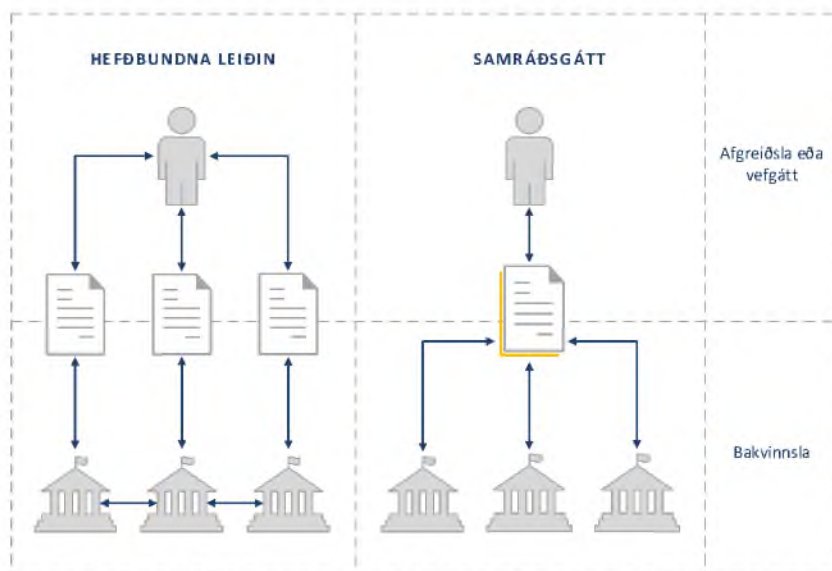
Samræmd vefgátt kallar á samþættingu opinberrar þjónustu sem miðar að notendum þjónustunnar. Öll þrep málsmeðferðanna verða aðgengileg í einni gátt, jafnvel þó mismunandi aðilar sjái um að veita þjónustuna. Tafla 6 sýnir nokkur atriðu sem máli skipta varðandi skipulag og umsýslu. Mikilvægustu forsendur samræmdrar vefgáttar eru tvær:

1. Að samþætta þjónustu ólíkra aðila, þ.e. nauðsynleg þrep og málsmeðferðir í leyfisveitingarferlinu.
2. Að viðskiptavinur geti nálgast þjónustu á vel uppbyggðan og skiljanlegan hátt sem mætir hans sjónarmiðum og þörfum.

Tafla 6 Nokkur atriði sem hafa þarf í huga varðandi skipulag og umsýslu vefgáttar.

Skipulag			
Umgjörð: Skilgreina grundvallar kröfur til starfseminnar, s.s. lagamma, hlutverk þátttakenda, takmarkanir og afmarka hvaða ferlar eru innan gáttarinnar.	Verkferlar: Ferlar eru skilgreindir og þar með tilgangur þeirra, samstarf á milli stofnana, skref í hverju þrepi, samhæfing á hvernig gögn eru færð inn og hvernig gögn færast á milli þrepa.	Samþætting: Framkvæmd einstakra þátta í hverju þrepi skoðaður, þ.e. samþætting ferla, fólks og upplýsingatækni.	Upplýsingatækni: Tæknileg útfærsla, aðgengi og vistun, vefgátt og þjónusta.
Umsýsla			
Upplýsingar og afgreiðsla: Notandinn fær upplýsingar varðandi þjónustu, eins og hvernig eigi að sækja um, hvaða gögn þarf og hvar má fá ítarlegri upplýsingar. Sýndar mismunandi leiðir til að eiga í samskiptum.	Upphaf málsmeðferðar: Notandinn nær í skjöl eða opnar gáttir sem hann ætlar að nýta sér. Beiðni um þjónustu er staðfest og stjórnsýsluferill virkjaður. Ef gögn eða upplýsingar vantar er óskað eftir því. Málið er sent áfram til umsagnar og afgreiðslu í stjórnsýslu.	Afgreiðsla: Niðurstaða fæst og birt, s.s. umsögn, álit eða stjórnvaldsákvörðun.	Úrvinnsla og gæðastýring: Hvernig er tekið á ábendingum og kvörtunum notenda, skjalastjórnun, afhendingu tölfraðilegra stöðluð gögn og hvernig samskipti fara fram.
Mismunandi sjónarmið			
Stofnanir og þjónusta: Skoða þarf hvernig verkefni skiptast á milli stofnana og skiptingu milli sérsviða. Ríkisstofnanir og sveitarfélög, þurfa að koma að ferlinu og getur sami aðili verið í mörgum hlutverkum í sama máli.	Öryggismál: Tryggja öryggi þjónustunnar og kerfisins, persónuvernd, hvaða gögn eru sýnileg og hvernig tryggja megi trúnaðargögn í málum sem annars eru opin.	Hagaðilar: Huga að aðgengi mismunandi notenda hópa; almenningur, opinberir þjónustuaðilar, fyrirtæki. Tryggja þarf gagnsæi fyrir alla hagaðila og aðgengi almennings og frjálsra félagasamtaka.	Gögn og upplýsingar: Hönnun á kerfum og gagnagrunnar. Áhersla á tæknilega útfærslu kerfisins.

Á mynd 7 er einföld framsetning á muninum á hefðbundinni þjónustu eins og hún er í dag og hvernig hún breytist með vefgátt eins og hér er talað um. Ef stofnanir setja upp hver fyrir sig, aðskildar rafrænar gáttir fyrir fjölda stjórnsýsluferla, er aðeins hluti möguleika rafrænnar þjónustu nýttur. Horfa ætti til þess að færa tengdar málsmeðferðir og þjónustu í eina gátt. Slíkar gáttir eru ekki óþekktar hér á landi, þar sem nokkrar stofnanir vinna í gegnum sömu rafrænu gátt og að fleiri en einn lagabálgur sé þar undir. Nú þegar eru dæmi um velheppnaða útfærslu eins og Samráðgátt stjórnvalda, Þjónustuvef Ríkisskattstjóra og Heilsuveru. Hér verður sjónum beint að leyfisveitingum, nauðsynlegum undanförum þeirra og hvað slík gátt þarf að innihalda.



Mynd 7 Einföld framsetning á samskiptaleiðum í annars vegar vefgátt og hins vegar eftir hefðbundnum leiðum.

Vefgáttin miðar að því að þátttakendur í hverju þrepi, hvort sem það er framkvæmdaraðili, sveitarfélag, Skipulagsstofnun eða leyfisveitendur, geti notað gáttina til að deila eða afla gagna og eiga samskipti sem nauðsynleg eru fyrir hverja málsmeðferð í hverju þrepi.

Þannig þarf vefgáttin að vera aðgengileg hverjum þeim sem koma að hverri málsmeðferð á einn eða annan hátt eins og tilgreint er í lögum auk þess að almenningur þarf að hafa aðgang að opinberum skjölum sem verða til í ferlinu eða taka þátt í samráði á kynningartímum.

Helstu þátttakendur sem þurfa á einhverjum tímapunkti að hafa aðgang að vefgáttinni eru eftirfarandi:

- Framkvæmdaraðili
- Skipulagsstofnun
- Sveitarfélög
- Leyfisveitendur
- Umsagnaraðilar
- Almennigur
- Úrskurðarnefndir

Við uppsetningu á vefgáttinni þarf að huga að skipulagi, hvað þarf að vera hægt að gera og huga að mismunandi sjónarmiðum. Yfirlit yfir nokkur atriði sem skipta máli við framsetningu og skipulag vefgáttar eru sýnd á töflu 7.

Tafla 7 Dæmi um framsetningu og skipulag vefgáttar.

Hver hefur aðgang að gögnum í vinnslu?

- Skilgreina þarf mismunandi tegundir af notendum; framkvæmdaraðili, umsagnaraðili, leyfisveitandi eða umsjónaraðili. Sami notandinn getur verið í ólíkum hlutverkum, stundum í sama máli.
- Skilgreina verkefnastjóra frá hverjum þátttakenda, þ.e. framkvæmdaraðila, umsagnaraðila, leyfisveitanda eða umsjónaraðila. Fleiri en einn starfsmaður geti fengið aðgang að verkefninu í umboði verkefnastjóra.
- Skilgreina þarf verkefnin þannig að það sé sýnilegt einungis þeim sem eru merktir inn í málið meðan gögn í afmörkuðu þrepi eru í vinnslu. Á kynningartíma verkefnis, eða þegar þrepi er lokið verða viðeigandi gögn opin öllum, þ.m.t. almenningi.

Hvað þarf að vera hægt að gera innan gáttarinnar?

- Taka við skjölum og skýrslum.
- Hlaða niður eyðublöðum eða vefformi sem hægt er að fylla út og skila inn.
- Búa til tengingar á umsagnaraðila sem koma að málum.
- Senda tilkynningar á umsagnaraðila þegar tímafrestir eru að renna út.
- Hægt að fara milli stofnana / málsmeðferða innan einstaks máls.
- Hægt að fara til baka/ til hliðar og sjá gögn í annarri málsmeðferð.
- Taka við ábendingum og kvörtunum varðandi rekstur gáttarinnar.

Hvað upplýsingar þurfa að vera til staðar?

- Tímalína sem sýnir umsagnarfresti og aðra lögboðna fresti. Tímalínan sýnir í upphafi hve langan tíma málið tekur miðað við lögbundna fresti og uppfærast eftir því sem máli vindur fram.
- Gátlistar á ýmsum stigum fyrir framkvæmdaraðila og stofnanir. Geta verið leiðbeinandi eða bindandi.
- Form til að setja inn athugasemdir, svara þeim og safna í samantektartöflu.
- Hlekkir á mál sem eru í opnu umsagnarferli.
- Lista yfir mál sem eru í ferli.
- Samningar eða samþykktarferli ef þarf.
- Leiðbeiningar um notkun, myndbönd, skýringarmyndir.

5.2 Uppbygging gáttarinnar

Leyfisveitingin er útgangspunktur gáttarinnar eins og fyrr hefur verið nefnt. Það er að markmið notandans (framkvæmdaraðilans) að sækja um nauðsynleg leyfi fyrir framkvæmd sinni og í einhverjum tilfellum þarf hann að fara í gegnum ákveðin þrep áður en hægt er að sækja um leyfi, svo sem mat á umhverfisáhrifum eða skipulagsbreytingar. Misjafnt er eftir framkvæmdum hvaða þrep þarf að fara í gegnum áður en leyfisveiting liggur fyrir (mynd 8).

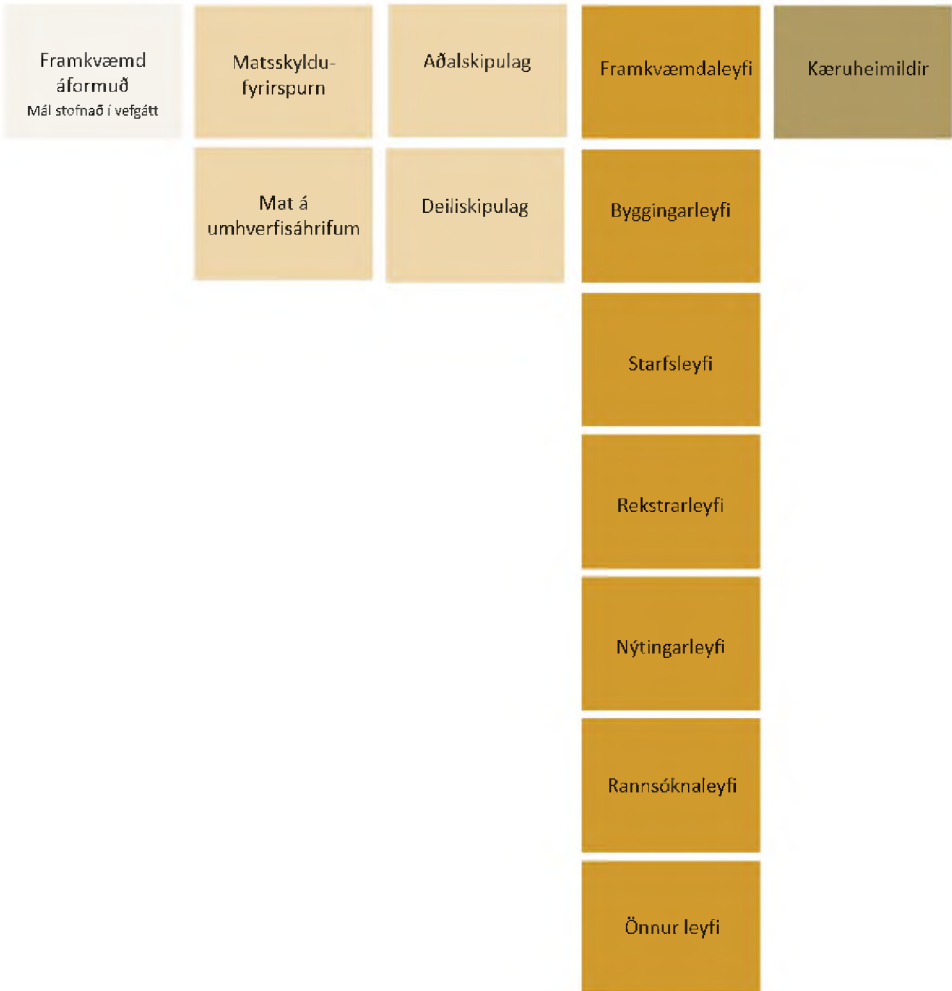
Ferlið hefst með því að framkvæmdaraðili stofnar nýtt mál inn á vefgáttinni og skilgreinir þau þrep sem fyrirhuguð eru í leyfisveitingaferlinu. Stillingum er hægt að breyta seinna ef umfang framkvæmdar breytist. Hvert mál hefur sína upphafssíðu og þar væri tímalína sem sýndi stöðu verkefnis, hve langt ferlið mun verða, hvaða þrepum er lokið og hvaða þrep eru fyrirhuguð í ferlinu, hvort kynningartími sé í gangi og aðrar upplýsingar.

Hægt er að fara inn í hvert þrep og sjá gögn sem eru sett fram og hvaða ákvarðanir stjórnvalds hafa verið teknar. Hægt er að vinna í mörgum þrepum í einu eftir því sem við á. Misjafnt er eftir þrepum hvort einhverjir undanfarar eru skilgreindir í lögum. Til dæmis er hægt að sækja um starfsleyfi á sama tíma og unnið er að deiliskipulagi, þó starfsleyfi sé ekki veitt fyrr en deiluskipulagsferlinu er lokið. Einnig er hægt að vinna aðalskipulag eða deiliskipulag samhliða mati á umhverfisáhrifum. Aftur á móti þarf niðurstaða úr mati á umhverfisáhrifum að liggja fyrir áður en sótt er um framkvæmdaleyfi svo dæmi sé tekið.

5.3 Ólík sjónarhorn notenda

Misjafnt er eftir þrepum í málsmeðferðarferlinu hvaða stjórnvald hefur ákvörðunarvald. Þátttakendur, sem fjallað hefur verið um í köflunum hér á undan koma á ólíkan hátt að hverju ferli. Hér verður gerð grein fyrir dæmum um ólík sjónarhorn notenda í leyfisveitingaferlinu og hvernig samskipti og gögn geta flætt innan vefgáttarinnar fyrir nokkur valin þrep. Dæmin eru tekin fyrir mat á umhverfisáhrifum, deiliskipulag og útgáfu framkvæmdaleyfis.

Málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum



Mynd 8 Helstu málsmeðferðir sem færa mætti í vefgátt.

Mat á umhverfisáhrifum

Framkvæmdaraðili færir inn í veggátt nauðsynleg gögn varðandi tillögu að matsáætlun og tilkynnir Skipulagsstofnun. Stofnunin yfirfer gögnin og þegar gögnin eru samþykkt auglýsir Skipulagsstofnun tillögu að matsáætlun og áhugasömum er vísað á veggáttina. Innan gáttarinnar er listi yfir umsagnaraðila og þar óskar stofnunin eftir umsögnum eftir því sem við á. Sama ferli á við á kynningartíma frummatsskýrslu.

Umsagnaraðilar og almenningur skila umsögnum og athugasemdum beint í gáttina þar sem framkvæmdaraðili bregst við þeim. Í stað bréfa, eins og nú er unnið með, færa umsagnaraðilar og almenningur sínar athugasemdir inn í reiti í veggátt þar sem hver reitur inniheldur afmarkað atriði eða athugasemd. Framkvæmdaraðili svarar svo hverjum atriði. Með því að sundurliða umsögn eða athugasemd á þennan hátt verða umsagnir hnitmiðaðri sem og svar framkvæmdaraðilans við þeim.

Möguleiki á að senda umsögn eða athugasemd lokast sjálfkrafa þegar kynningartíma líkur. Í lok kynningartímans eru sýnd í veggáttinni helstu atriði umsagna og athugasemda ásamt viðbrögðum framkvæmdaraðila á aðgengilegan hátt fyrir Skipulagsstofnun og hvern þann sem vill skoða gögnin. Skipulagsstofnun vinnur ákvörðun sína og álit út frá gátlista sem unnin verður meðal annars út frá viðauka II í lögum nr. 106/2000. Skipulagsstofnun hefur lögbundinn tíma til að afgreiða mál og þarf að tilkynna á veggáttinni ef hún óskar eftir fresti, færa fram rök fyrir frestun og tilgreina hvað hann verður langur.

Í þessari umfjöllun er miðað við að ekki þurfi að vinna drög að matsáætlun, sjá nánar umfjöllun í kafla 3. Einnig er miðað við að ekki verði útbúin sérstök matsskýrsla, enda eru athugasemdir, svör við þeim og álit Skipulagsstofnunar aðgengileg á gáttinni.

Málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum er líklegast skýrasta dæmið í þessu verkefni um það hvernig veggátt getur einfaldað ferlið og dregið úr tvíverknaði.

Málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum

	Tillaga að matsáætlun	Ákvörðun	Frummattskýrsla / Matskýrsla	Álit
Vefgátt inniheldur	<p>Markmið framkvæmdar Framkvæmdalýsing Rannsóknáætlun Vefsja</p> <p>Tenging við skipulagsgögn liggja þau fyrir. Umsagnir og viðbrögð</p>	Ákvörðun	<p>Markmið framkvæmdar Framkvæmdalýsing Matskaflar Vefsja Ítarefni</p> <p>Tenging við skipulagsgögn liggja þau fyrir. Umsagnir og viðbrögð</p>	Álit Skipulagsstofnunar
Framkvæmdaraðili	<p>Tekur til nauðsynleg gögna og tilkynnir Skipulagsstofnun.</p> <p>Svarar umsögnum og athugasemdum beint inn á gáttina.</p>	<p>Fær meldingu þegar ákvörðun liggur fyrir.</p> <p>Skipulagsstofnun vinnur með gátlista.</p>	<p>Tilkynnir Skipulagsstofnun þegar öll gögn eru fullunnin.</p> <p>Svarar umsögnum og athugasemdum beint inn á gáttina.</p>	<p>Fær meldingu þegar álit liggur fyrir.</p> <p>Skipulagsstofnun vinnur með gátlista.</p>
Skipulagsstofnun	<p>Auglýsir tillögu og vísar í vefgátt.</p> <p>Hakar við lögbundna umsagnaraðila þar sem óskað er eftir umsögn.</p> <p>Fær meldingu þegar umsögn / athugasemd berst og henni svarað.</p>	Birtir ákvörðun	<p>Auglýsir frummattskýrslu og vísar í vefgátt.</p> <p>Hakar við þá umsagnaraðila þar sem óskað er eftir umsögn.</p> <p>Fær meldingu þegar umsögn / athugasemd berst og henni svarað.</p>	Birtir álit
Umsagnaraðilar	<p>Umsagnaraðilar fá meldingu um beiðni um umsögn.</p> <p>Vinna með gátlista</p> <p>Geta vísað í fyrri umsögn og viðbrögð við þeim.</p> <p>Fá meldingu þegar umsögn hefur verið svarað inn á gáttina.</p>	Fá meldingu þegar ákvörðun liggur fyrir.	<p>Umsagnaraðilar fá meldingu um beiðni um umsögn.</p> <p>Vinna með gátlista</p> <p>Geta vísað í fyrri umsagnir og viðbrögð við þeim.</p> <p>Fá meldingu þegar umsögn hefur verið svarað inn á gáttina.</p>	Fá meldingu þegar álit liggur fyrir.
Almenningur og hagsmunaaðilar	<p>Allir hafa aðgang að opinberum gögnum á vefsvæðinu.</p> <p>Geta komið með ábendingu á kynningartíma.</p> <p>Fá meldingu þegar athugasemd hefur verið svarað inn á gáttina.</p>	Fá meldingu þegar ákvörðun liggur fyrir.	<p>Allir hafa aðgang að opinberum gögnum á vefsvæðinu.</p> <p>Geta komið með ábendingu á kynningartíma.</p> <p>Fá meldingu þegar athugasemd hefur verið svarað inn á gáttina.</p>	Fá meldingu þegar álit liggur fyrir.

Deiliskipulag

Sveitarstjórnir hafa skipulagsvald og bera ábyrgð á skipulagsgerð innan síns sveitarfélags. Skipulagsmálin eru ólík öðrum þrepum í leyfisveitingaferlinu að því leyti að í mörgum tilfellum tekur skipulagið á fleiri atriðum og svæðum en þeim sem viðkemur þeirri framkvæmd sem áformuð er að sækja leyfi fyrir. Sveitarfélagið mun stofna mál um deiliskipulagið inn á vefgáttinni þar sem öll samskipti sem viðkemur skipulaginu fara fram á sambærilegan hátt og lýst hefur verið um ferli mat á umhverfisáhrifum hér að ofan.

Nauðsynleg gögn eru sett inn á gáttina auk þess sem umsagnir og athugasemdir eru skráðar beint inn á gáttina og gerð grein fyrir því hvernig brugðist var við þeim. Í samþykkt sveitarfélags kemur fram kærufrestur. Sveitarfélagið auglýsir í stjórnartíðindum og fá aðrir þátttakendur tilkynningu um það.

Þegar mál er stofnað um ákveðna framkvæmd getur framkvæmdaraðili tengst vefsvæði aðalskipulags og þeim gögnum sem þar eru. Á heimasvæði aðalskipulags verður jafnframt einnig hægt að sjá hvaða mál eru í gangi sem viðkemur aðalskipulaginu, þ.e. hvaða framkvæmdir eru í eða hafa lokið leyfisveitingaferlinu.

Framkvæmdaraðili hefur jafnan ekki formlegt hlutverk í skipulagsferlinu en í einhverjum tilfellum vinnur framkvæmdaraðili með sveitarfélagi að skipulagsbreytingunni, m.a. varðandi upplýsingagjöf um starfsemina.

Ef framkvæmd kallar á að vinna þarf bæði skipulag og mat á umhverfisáhrifum má vinna það samhliða. Í gegnum vefgáttina mætti með því samnýta kynningartíma á aðgengilegan hátt fyrir alla aðila og þannig draga úr tvíverknaði hvað varðar umsagnir og viðbrögð við þeim.

Málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum

	Lýsing	Skipulagstillaga	Staðfesting
Vefgátt inniheldur	Skipulags- og matslýsing, Skýringaupprættir, Umsagnir og viðbrögð.	Greinagerð, Umhverfisskýrsla, Vefgátt með skipulags- og skýringauppráttum, Umsagnir og viðbrögð.	Greinagerð, Umhverfisskýrsla, Vefgátt með skipulags- og skýringauppráttum, Umsagnir og viðbrögð.
Sveitarfélag	Auglýsir skipulags- og matslýsingu. Hakar við lögbundna umsagnaraðila þar sem óskað er eftir umsögn. Svarar umsögnum og athugasemdum beint inn á gáttina.	Auglýsir tillögu ásamt umhverfisskýrslu. Hakar við lögbundna umsagnaraðila þar sem óskað er eftir umsögn. Svarar umsögnum og athugasemdum beint inn á gáttina.	Sendir samþykkt deiliskipulag á Skipulagsstofnun. Fær meldingu um athugasemdir Skipulagsstofnunar ef einhverjar eru. Auglýsir skipulag í Stjórnartíðindum.
Skipulagsstofnun	Fær meldingu um beiðni um umsögn. Vinnur með gátlista. Fá meldingu þegar umsögn hefur verið svarað inn á gáttina.		Fær meldingu um samþykkt deiliskipulag frá sveitastjórn. Skipulagsstofnun sendir sveitarstjórn athugasemdir sínar ef einhverjar eru. Fær meldingu þegar skipulag er auglýst í Stjórnartíðindum.
Umsagnaraðilar	Umsagnaraðilar fá meldingu um beiðni um umsögn. Vinna með gátlista. Geta vísað í fyrri umsagnir og viðbrögð við þeim. Fá meldingu þegar umsögn hefur verið svarað inn á gáttina.	Umsagnaraðilar fá meldingu um beiðni um umsögn. Vinna með gátlista. Geta vísað í fyrri umsagnir og viðbrögð við þeim. Fá meldingu þegar umsögn hefur verið svarað inn á gáttina.	Fær meldingu þegar skipulag er auglýst í Stjórnartíðindum.
Almenningur og hagsmunaaðilar	Allir hafa aðgang að opinberum gögnum á vefsvæðinu. Geta komið með ábendingu á kynningartíma. Fá meldingu þegar athugasemd hefur verið svarað inn á gáttina.	Allir hafa aðgang að opinberum gögnum á vefsvæðinu. Geta komið með ábendingu á kynningartíma. Fá meldingu þegar athugasemd hefur verið svarað inn á gáttina.	Fær meldingu þegar skipulag er auglýst í Stjórnartíðindum.

Framkvæmdaleyfi

Þegar allir undanfarar eru komnir er hægt að senda inn leyfisumsóknir, hér verður framkvæmdaleyfisumsókn sérstaklega tekin fyrir en ferlið mun í meginatriðum einnig eiga við aðrar leyfisumsóknir.

Framkvæmdaraðili sækir um framkvæmdaleyfi og leggur fram teikningar, hönnunargögn og annað sem bætist við gögn frá fyrri málsmeðferðum. Að öðru leyti er vísað í fyrirliggjandi gögn sem eru þegar inni á gáttinni. Framkvæmdaraðili tilkynnir viðkomandi sveitarfélagi um umsókn sína inn á gáttinni.

Málið fer til afgreiðslu í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélagsins, eftir því sem við á. Í einhverjum tilfellum þarf sveitarstjórn að óska eftir umsögnum stofnana, t.d. þarf Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands að senda inn umsögn ef framkvæmd er innan C-hluta náttúruminjaskrár og ekki liggja fyrir aðalskipuleg eða deiliskipulag. Einnig getur sveitarstjórn óskað eftir undanþágu til Skipulagsstofnunar, ef framkvæmd er ekki í samræmi við skipulag, og fer það þá fram í gegnum vefgáttina.

Framkvæmdaleyfi er gefið út og er aðgengilegt á vefgátt. Þar kemur jafnframt fram hve langur kærufrestur er.

Málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum

	Umsókn um leyfi	Útgáfa leyfis
Vefgátt inniheldur	Lýsing á framkvæmd, Hönnunargögn, Vefsíða, Fyrirliggjandi gögn og ákvarðanir sem hafa verið teknar í fyrri þrepum.	Framkvæmdaleyfi.
Framkvæmdaraðili	Tilkynnir sveitarfélagi um umsókn um leyfi.	Fær meldingu þegar leyfið er gefið út.
Sveitarfélag (Leyfisveitandi)	Fær meldingu um umsókn um framkvæmdaleyfi. Fer yfir gögn sem liggja fyrir og samþykkir. Óskar eftir umsögnum ef þess er þörf eða undanþágu til Skipulagsstofnunar ef þess er þörf.	Gefur út framkvæmdaleyfi og birtir.
Umsagnaraðilar	Fær meldingu um beiðni um umsókn ef þess er óskað.	
Skipulagsstofnun	Fær meldingu um beiðni um undanþágu gerist þess þörf.	

6 Ávinningur

Með ofangreindum tillögum er hægt að straumlínulaga vinnuferla, skapa vinnusparnað og stytta málsmeðferðar tíma. Helsti ávinningur af vefgátt, eins henni er lýst hér að framan, er talinn vera eftirfarandi:

- Aðgengi ganga og rekjanleiki
- Tímasparnaður
- Aðhald í vinnubrögðum og skilvirkni

Aðgengi gagna og rekjanleiki

Aðgengi allra ganga á einum stað mun auðvelda samskipti og upplýsingaflæði. Allir geta fylgst með og átt í samskiptum á eina og sama staðnum sem mun á augljósan hátt vera til bóta, bæði fyrir almenning og hagsmunaaðila sem vilja kynna sér málið sem og lögbundna þátttakendur í ferlinu. Framkvæmdaraðili fær yfirsýn yfir gang málsins og flæði gagna og upplýsinga. Rekjanleiki verður betri og gagnast það sérstaklega aðilum sem koma nýir að málum og þekkja ekki ferlana.

Vefgáttin mun stuðla að einföldun ferla. Færri útgáfur skjala, minna verður um endurtekningar, skýrari framsetningar og notkun staðlaðra gátlista auka gangsaði og auðvelda þeim sem vilja fá upplýsingar um málið. Sem dæmi þá eru minni líkur á að einstök atriði tynist í heildargögnum þegar umsagnir og viðbrögð við þeim verða beintengd og aðgengileg á einum stað í vefgátt.

Auðveldara að fylgja hverju máli eftir þegar það fer á milli stjórnáslustiga. Auglýsingar og tilkynningar birtast á einum stað í stað þess að birtast á vefsíðum mismunandi stofnana eða sveitarfélaga. Ef vinna á ólík þrep samhliða, t.d. skipulagsbreytingu og mat á umhverfisáhrifum er á skilvirkan og aðgengilegan hátt hægt að samnýta umsagnarferli eða aðrar málsmeðferðir. Á sama hátt má samtvinna ferlana og samnýta vinnu þegar framkvæmdir ná yfir fleiri en eitt sveitarfélag og sambærilegar málsmeðferðir eru í gangi í nokkrum sveitarfélögum.

Tímalína sem verður til við upphaf máls og uppfærast eftir því sem máli vindur fram, gefur framkvæmdaraðila nauðsynlega yfirsýn á stöðu málsins auk þess að veita öðrum þátttakendum upplýsingar um hvenær þeir megi vænta t.a.m. beiðni um umsögn eða umsókn um leyfi og hvenær umsagnar- eða afgreiðslufrestir renna út.

Tímasparnaður

Vefgátt er líkleg til að leiða af sér töluverðan tímasparnað. Sparnaður kæmi helst fram í ferli fyrir mati á umhverfisáhrifum. Lagt er til að sleppa drögum að tillögu að matsáætlun sem myndi stytta tímann um a.m.k. sex vikur. Algengt er að auglýsa drögin í 3-4 vikur og einhverja dag tekur að vinna úr athugasemdum og fullgera tillögu sem send er til Skipulagsstofnunar sem auglýsir hana svo aftur á sama hátt.

Í stað þess að útbúa sérstaka matsskýrslu er lagt til að í vefgátt verði tafla með innsendum umsögnum og athugasemdum um frummatsskýrslu ásamt viðbrögðum framkvæmdaraðila. Þannig geta sparast margar vikur í bið meðan greinargerð um umsagnir er unnin.

Með þessum hætti, að í vefgátt verði sett saman tafla með umsögnum og viðbrögðum framkvæmdaraðila, myndi sparast vinna og kostnaður hjá framkvæmdaraðila en talverður tími fer í það að setja athugasemdir í sérstakt skjal, skipta þeim upp eftir viðfangsefnum og svara þeim. Gögnum er oft skilað í skönnuðum skjölum þar sem ekki er möguleiki á að afrita texta heldur þarf að skrifa hann upp.

Almennt má reikna með að tíminn við að skrifa skýrslur og bréf með endursögn á hvað búið var að segja áður eða hvað aðrir hafa sagt minnki vegna atriðanna hér að ofan. Þetta á við um alla þátttakendur í heildarferlinu. Minni hættu er á mistökum við afritarnir eða mistúlkunum því aðgangur að frumgögnum er greiður og því þurfa aðilar máls ekki að reiða sig á endursögn á umsögnum.

Talsverður sparnaður á tíma og fjármunum skapast ef gögn berast rafrænt og hætt verður að prenta út og skanna skjöl. Hættu á mistökum í útsendingum minnkar því með því að vinna í gegnum vefgátt þarf ekki að

treysta á að einstakir starfsmenn stofnana uppfæri póstlista í sínum tölvum og fylgist með mannbreytingum. Að auki felst umhverfislegur ávinningur í því að hætta að prenta út langar skýrslur.

Aðhald í vinnubrögðum og skilvirkni

Vefgátt kallar á aðhald í vinnubrögðum í tengslum við málsmeðferðir. Umsagnaraðilar senda sínar ábendingar eftir gátlista sem er mótaður eftir þeirra starfssviði. Umsagnaraðilar og almenningur skipta sjálfir sínum ábendingum upp og flokka eftir viðfangsefnum. Talsvert er um það að athugasemdir eru langar og ekki endilega settar fram þannig að auðvelt sé að svara þeim á skipulegan hátt. Með því að setja upp vefformat fyrir athugasemdir þannig að hvert atriði athugasemdar er afmarkað og því svarað beint, verður ferlið skýrara.

Þegar kynningartíma líkur lokast sjálfkrafa möguleikinn á að senda umsögn eða athugasemd nema beiðni um frekari frest hafi borist. Skipulagsstofnun þarf jafnframt að tilkynna ef hennar þáttur í ferlinu seinkar. Það heldur framkvæmdaraðila og öðrum þátttakendum upplýstum um stöðu mála.

Afgreiðslur stofnana, svo sem ákvarðanir og álit Skipulagsstofnunar, verði unnið út frá gátlistum þar sem kannað er hvort skjölin uppfylli kröfur laganna. Ekki þarf að skrifa greinargerðir þar sem efni skjalanna og umsagna er reifað því hægt er að vitna í samantektartöflur með umsögnum og viðbrögðum framkvæmdaraðila við þeim. Öll gögn eru aðgengileg. Með þessu sparast tími opinberra starfsmanna og afgreiðslutími styttest sem því nemur.

7 Niðurstaða

Niðurstaða greiningar á málsmeðferðum og leyfisferli framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum sýna að töluverður tvíverknaður er í ferlinu, boðleiðir óþjálpar og ferli óþarflega flókin. Samanburður við löggjöf nágrannaþjóða staðfestir þetta. Víða eru tækifæri til að einfalda ferla og straumlínulaga til að bæta yfirsýn, draga saman verkþætti og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða aðgengi almennings og hagsmunaaðila eða vera í andstöðu við tilgang viðkomandi laga.

Núverandi ferli er þannig að framkvæmdaraðili vinnur hvert þrep sjálfstætt, hvort sem um er að ræða leyfisveitinguna sjálfa eða nauðsynlega undanfara hennar. Útbúin eru ný málsgögn og ný umsókn í hverju þrepi.

Umsagnaraðilar skrifa síðan nýjar umsagnir. Sömu gögn eru ítrekað lögð fram og mikið er um afritun á milli skjala. Gagnsæi og skilvirkni er víða ábótavant í ferlinu, t.a.m. eru umsagnir ekki alltaf sýnilegar öðrum umsagnaraðilum. Viðbótargögn sem framkvæmdaraðili leggur fram skila sér ekki alltaf til allra umsagnaraðila. Gögn úr fyrri þrepum færast ekki sjálfkrafa yfir á næsta þrep. Sá sem kemur að málinu á síðari stigum hefur ekki greiðan aðgang að gögnum frá fyrri málsmeðferðum.

Ef um er að ræða framkvæmdir sem fara yfir fleiri en eitt sveitarfélag þá eykst flækjustigið enn frekar og þarf framkvæmdaraðili að fylgja skiplags- og leyfisferlinu í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Lagðar eru fram eftirfarandi tillögur um einföldun ferla við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum:

- Haft verði einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds. Í stað þess að auglýsa bæði drög og tillögu að matsáætlun yrði tillagan auglýst einu sinni. Reynslan sýnir að það bætir litlu við að kynna áætlunina tvisvar.
- Matsskýrsla lögð fram einu sinni en ekki tvisvar. Að loknum kynningartíma yrði gerð grein fyrir innsendum umsögnum og athugasemdum í töflu inn á vefgátt ásamt viðbrögðum framkvæmdaraðila sem yrði þá hluti matsskýrslunnar.

-
- Einungis verði fjallað um raunhæfa valkosti í mati á umhverfisáhrifum. Vinsaðir verði út valkostir sem leyfisveitendur myndu ekki geta veitt leyfi fyrir óháð niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum því ákvörðun um leyfi til framkvæmda tekur tillit til fleiri atriði en umhverfisáhrifa. Leyfisveitendur þyrftu þá að koma sterkar inn á því stigi sem matsáætlun er unnin.
 - Samræming verði í málsmeðferð milli sveitarfélaga í innviðaframkvæmdum sem fara yfir mörg sveitarfélög. Þetta á helst við um samfélagslega mikilvæga innviði, t.d. flutningslínur raforku og vegagerð. Slíkar framkvæmdir yrðu settar í sérstakt ferli þar sem málsmeðferð er samræmd og samstillt.
 - Kæruheimildir verði einfaldaðar. Íslenska löggjöfin hefur mun opnari aðgang að endurskoðun ákvarðana, athafna og athafnaleysis fyrir óháðum úrskurðaraðila miðað við samanburðarlönd og er full ástæða til að skoða kæruheimildir sérstaklega þannig að þær verði ekki umfangsmeiri en í nágrennalöndum.
 - Samræmdri vefgátt málsmeðferða vegna leyfisveitinga framkvæmda og nauðsynlegra undanfara hennar verði sett upp. Þátttakendur í ferlinu myndu þá allir hafa aðgang að sömu gögnum, gætu vísað í fyrirbyggjandi gögn og bætt við upplýsingum ef þörf er á þegar líður á ferlið. Skipulagsstofnun og umsagnaraðilar vinna með gátlista og umsagnaraðilar skipta umsögnum sínum sjálfir upp eftir viðfangsefnum.

Ofangreindar tillögur er taldar leiða til betra aðgengi gagna og rekjanleika. Framkvæmdaraðila fær betri yfirsýn yfir gang málsins, flæði gagna og upplýsinga. Allir geta fylgst með ferlinu, nálgast gögn og átt í samskiptum á eina og sama staðnum. Tillögurnar eru líklegar til að leiða af sér töluverðan tíma- og vinnusparnað. Framkvæmdaraðili þarf ekki að útbúa nýja umsókn og ný gögn í hverju þrepi. Minna er um afritun milli skjala og endursögnum á hvað aðrir hafa sagt og gert. Einföldun á samráði við matsáætlun og útgáfu matsskýrslu mun stytta ferlið umtalsvert án þess að skerða aðkomu almennings og hagsmunaaðila.

Tillögurnar munu leiða til aðhalds í vinnubrögðum og aukinnar skilvirkni. Unnið verður með gátlista og stöðluð form. Auðveldara verður að fylgjast

með hvort tímafrestir séu virtir. Í vefgátt mun tímalína heildarferilsins sjást og uppfærast eftir því hvernig verkinu vindur áfram. Þátttakendur í ferlinu, hvort sem það eru framkvæmdaraðili, umsagnaraðilar, leyfisveitendur, Skipulagsstofnun eða almenningar munu hafa betri yfirsýn hver staða málsins er og hvers er að vænta um framhaldið.

Niðurstaðan er hraðari afgreiðsluferlar, minni bið eftir niðurstöðu málsmeðferðar og betra aðgengi almennings.