

UMHVERFISMAT ÁÆTLANA



SKÝRSLA TIL RÁÐHERRA
UM FRAMKVÆMD
UMHVERFISMATS ÁÆTLANA
Október 2012

Skýrsla til umhverfisráðherra um framkvæmd umhverfismats áætlana
sbr. b-lið 2. mgr. 4. gr. laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.

Útgefandi: Skipulagsstofnun, október 2012

Texti: Starfsmenn Skipulagsstofnunar

ISBN: 978-9935-9109-5-0

Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 150 Reykjavík

www.skipulagsstofnun.is

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	4
2	Samantekt.....	5
3	Gildissvið laga um umhverfismat áætlana.....	8
4	Ábyrgð á gerð umhverfismats áætlana.....	9
5	Hlutverk Skipulagsstofnunar.....	10
6	Leiðbeiningar og fræðsla.....	11
7	Ferli áætlanagerðar og umhverfismats.....	13
8	Yfirlit yfir tegund og fjölda áætlana 2006-2010.....	14
8.1	Skipulagsáætlanir.....	14
8.2	Framkvæmdaáætlanir.....	15
8.3	Aðrar áætlanir á vinnslustigi.....	16
8.4	Ákvarðanir Skipulagsstofnunar.....	17
8.5	Undanþágur frá ákvæðum laganna.....	17
8.6	Áhrif á önnur ríki.....	19
8.7	Mál til yfirferðar hjá Skipulagsstofnun.....	19
9	Könnun á framkvæmd laga um umhverfismat áætlana.....	21
9.1	Framkvæmd könnunarinnar.....	21
9.2	Umfang umhverfismats við áætlanagerð.....	21
9.3	Gildi leiðbeininga og þekking á umhverfismati áætlana.....	22
9.4	Breytir umhverfismat verklagi við áætlanagerð?.....	22
9.5	Tilgangurinn með umhverfismati og valkostir við stefnu áætlunar.....	23
9.6	Hverjir koma að umhverfismati.....	25
9.7	Aðgengi að upplýsingum.....	26
9.8	Hvaða ávinningur hefur mest vægi?.....	27
9.9	Mat á samlegðaráhrifum.....	27
9.10	Áhrif umhverfismats á endanlega tillögu að áætlun.....	28
9.11	Dregur umhverfismat úr neikvæðum áhrifum?.....	28

9.12	Tillögur um breytingar á lögum um umhverfismat áætlana?	29
9.13	Veikleikar og styrkleikar umhverfismats áætlana	29
9.14	Samantekt á niðurstöðum	30
10	Innlendar rannsóknir á umhverfismati áætlana.....	33
11	Umfjöllun um framkvæmd laganna.....	34
11.1	Almennt um framkvæmd laganna.....	34
11.2	Hvaða áætlanir falla undir?	35
11.3	Umfang og áherslur í umhverfismati	37
11.4	Kynning og samráð	38
11.5	Gerð umhverfisskýrslu	39
11.6	Samlegðaráhrif	41
11.7	Loftslagsbreytingar.....	41
11.8	Afgreiðsla endanlegrar áætlunar og vöktun	42
11.9	Samþætting umhverfismats áætlana og mats á umhverfisáhrifum	43
12	Tillögur til úrbóta.....	44
13	Viðaukar.....	45
14	Heimildir og tilvísanir	73

1 Inngangur

Umhverfismat áætlana var innleitt með lögum nr. 105/2006 sem samþykkt voru á Alþingi 2. júní 2006 og tóku gildi 30. júní sama ár. Með lögnum var lögfest hér á landi tilskipun Evrópusambandsins nr. 2001/42/EB um umhverfismat tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana. Markmið laga um umhverfismat áætlana er; það stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.%

Tilgangur þessarar skýrslu er að upplýsa hvernig til hefur tekist með framkvæmd laga um umhverfismat áætlana. Kveðið er á um gerð skýrslunnar í 4. gr. laganna en þar segir að Skipulagsstofnun skuli fylgjast með framkvæmd umhverfismats áætlana og taka saman skýrslu um framkvæmdina til umhverfisráðherra á fimm ára fresti með það að markmiði að tryggja gæði umhverfismats.

Skýrslan er byggð á gögnum Skipulagsstofnunar, ársskýrslum, rituðum heimildum um umhverfismat áætlana, samtölum og spurningalistum sem lagðir voru fram á samráðsfundum sem haldnir voru í undirbúningi fyrir þessa skýrslu með fulltrúum sveitarfélaga og hagsmunaaðila, stofnana og ráðgjafafyrirtækja. Skipulagsstofnun þakkar öllum þeim sem tóku þátt í þessum samráðsfundum sem haldnir voru síðastliðið haust um framkvæmd laga um umhverfismat áætlana í Reykjavík og á Akureyri.

Uppbygging skýrslunnar tekur að einhverju leyti mið af skýrslum sem skosk stjórnvöld hafa tekið saman árlega frá 2007 um framkvæmd laga um umhverfismat áætlana í Skotlandi og The Scottish Strategic Environmental Assessment Review sem Umhverfisstofnun Skotlands gaf út í júlí 2011.¹ Þrátt fyrir að horft sé til fyrirmynda erlendis frá felur skýrslan hvorki í sér rýni á fræðilegum heimildum né samanburð við framkvæmd umhverfismats áætlana í öðrum löndum nema að takmörkuðu leyti.

Skýrslunni er skipt 12 kafla. Í kafla tvö er samantekt um helstu atriði skýrslunnar en í köflum 3-7 er farið yfir helstu ákvæði laganna m.h.a. af framkvæmd laganna. Í 8. kafla eru tölfræðilegar upplýsingar um áætlarnir sem hafa komið til umfjöllunar hjá stofnuninni. Niðurstöður úr könnun sem Skipulagsstofnun gerði meðal þátttakenda á framangreindum samráðsfundum eru birtar í 9. kafla. Í 10. kafla er gerð grein fyrir innlendum rannsóknum á sviði umhverfismats áætlana og í 11. kafla er umfjöllun um reynslu Skipulagsstofnunar af framkvæmd laganna og bent á atriði sem þarf að lagfæra. Skýrslan endar á 12. kafla um tillögur til úrbóta og þar á eftir koma viðaukar og heimildir.

2 Samantekt

Umhverfismat áætlana er verklag eða aðferð við stefnumótun og áætlanagerð og var innleitt með lögum árið 2006. Tilgangur umhverfismats er að tryggja að við gerð tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana sé tekið tillit til sjónarmiða um umhverfisvernd og sjálfbæra þróun. Í umhverfismati er lagt mat á umhverfisáhrif þeirra stefnu sem viðkomandi áætlun felur í sér og skal tillaga að áætlun og umhverfisskýrsla lagðar fram til opinberrar kynningar þar sem almenningi og umsagnaraðilum er gefinn kostur á að gera athugasemdir við umhverfismat áætlunarinnar áður en hún er lögð fram til endanlegrar afgreiðslu hjá viðkomandi stjórnvaldi. Umhverfismatið er á ábyrgð þess sem ber ábyrgð á viðkomandi áætlun og skal unnið samhliða gerð áætlunarinnar. Frá gildistöku laganna hafa á þriðja hundrað skipulagsáætlanir og breytingar á þeim verið unnar samkvæmt lögnum en aðeins fimm svokallaðar framkvæmdaáætlanir.

Skipulagsstofnun hefur það hlutverk að fylgjast með framkvæmd umhverfismats áætlana og skal á fimm ára fresti taka saman skýrslu um framkvæmdina til ráðherra. Við undirbúning að gerð þessarar skýrslu var leitað til sveitarfélaga, ráðgjafa og annarra sem koma að umhverfismati áætlana, til að fá yfirsýn yfir hvernig til hefur tekist við framfylgd laganna og ábendingar um hvað þurfi að gera betur. Könnun, sem var lögð fyrir þennan hóp, leiddi í ljós að umhverfismat áætlana hefur ekki enn náð að virka sem tæki til stefnumótunar nema að takmörkuðu leyti. Ástæður þess að umhverfismatið á erfitt uppdráttar má að einhverju leyti rekja til þess að ábyrgðaraðilar hafa ekki að öllu leyti áttað sig á hlutverki umhverfismats áætlana og að það kemur of seint inn í skipulagsferlið og hafi því ekki sem skyldi áhrif á stefnumótunina. Margir í hópnum töldu að fella ætti ákvæði um umhverfismat inn í skipulagslögin, það muni styrkja umhverfismat sem verklag við skipulagsgerð.

Í könnuninni kom í ljós að samanburður á valkostum á ekki alltaf við, svo sem við gerð deiliskipulags þegar skýr stefna um tiltekna framkvæmd eða aðgerðir liggur fyrir í aðalskipulagi. Það vekur spurningar um hvort umhverfismat sé nauðsynlegt í öllum tilvikum, t.d. vegna óverulegra breytinga á aðalskipulagi og breytinga á deiliskipulagi. Einnig kom fram sjónarmið um að umhverfismat áætlana sé flókið og þungt í vöfum og sú trú að jafnmiklar kröfur séu gerðar til lítilla áætlana og umfangsmikilla áætlana.

Könnunin bendir til þess að aðgengi að upplýsingum og rannsóknum sé ábótavant. Kallað er eftir því að almennar upplýsingar, svo sem um náttúrufar og samfélagslega þætti séu samræmdar og aðgengilegar á einum stað. Skortur á upplýsingum og aðferðum til að meta samlegðaráhrif er talin helsta ástæðan fyrir því að samlegðaráhrif eru ekki metin.

Flestir þátttakendurnir í könnuninni eru jákvæðir gagnvart umhverfismati áætlana og telja að verklagið geti dregið úr neikvæðum umhverfisáhrifum og stuðlað að betri áætlanagerð. Þátttakendur voru

almennt sammála um umhverfismat við áætlanagerð fari batnandi með breyttu viðhorfi og aukinni þekkingu og reynslu.

Að mati Skipulagsstofnunar fer umhverfismat og gæði umhverfisskýrslna batnandi. Þó verður að segjast að í of mörgum tilfellum hefur gæði umhverfisskýrslu og þar með umhverfismati, verið ábótavant. Ákvæðum 6. gr. laganna um efni umhverfisskýrslu er ekki nægilega fylgt eftir. Sem dæmi vantar mjög oft upplýsingar um grunnástand umhverfisþátta og þau viðmið sem höfð eru til hliðsjónar við matið og því ekki augljóst á hverju niðurstaða umhverfismats byggir. Í öðrum tilfellum er ekki með nægilega markvissum hætti vinsuð frá þau atriði sem ekki skipta máli sem leiðir til þess að umfang umhverfisskýrslu verður langt umfram það sem þörf er á miðað við eðli og umfang áætlunar. Komið hafa fram óskir um meira leiðbeiningarefni frá Skipulagsstofnun til almennings og sveitarfélaga um umhverfismat áætlana.

Það sem helst hefur valdið vandkvæðum er óvissa um gildissvið laganna, þ.e. hvaða áætlanir falla undir 1. mgr. 3. gr. laganna. Ástæða óvissunnar má rekja til þess að ósamræmi er á milli þess sem segir í greinargerð með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana og framkvæmd þess ákvæðis. Í greinargerðinni segir að um sé að sækja flokkun áætlana sem ætlað er að marka ramma fyrir viðkomandi framkvæmdir%þ.e. framkvæmdir sem tilgreindar eru í viðaukum til laga um mat á umhverfisáhrifum. Í viðaukum við lög um mat á umhverfisáhrifum er ekki allar þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í tilskipuninni sem löggin byggja á. Sem dæmi má nefna framkvæmdir sem tengjast byggðaþróun eða það sem í enskri útgáfu nefnist *Urban development projects, including the construction of shopping centres and car parks*. Við ákvörðun um umhverfismat áætlunar hefur aðallega verið horft til þess hvort umrædd áætlun marki stefnu um tiltekna framkvæmd sem tilgreind er í viðaukum við lög um mat á umhverfisáhrifum. Þar sem viðaukarnir eru ekki í fullu samræmi við tilskipunina falla áætlanir, sem annars ættu að vera háðar umhverfismati, utan gildissviðs íslenskra laga um umhverfismat áætlana.

Færri áætlanir stjórnvalda á landsvísu hafa hlotið málsmeðferð samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana en en Skipulagsstofnun gerði ráð fyrir. Skýringa á því má rekja til óvissu um gildissvið laganna, skort á samræmingu í gerð áætlana á vegum ríkisins og hvaða vægi þar hafa við ákvarðanatöku stjórnvalda.

Ef dregnar eru saman helstu niðurstöður þessarar skýrslu má segja að framkvæmd á umhverfismati áætlana hafi ekki verið að öllu leyti sem skyldi en fer batnandi með aukinni reynslu og þekkingu sérfræðinga og almennings almennt í skipulags- og umhverfismálum.

Skipulagsstofnun leggur til að gildissvið laga um umhverfismat áætlana verði skýrt nánar, lokið verði við gerð miðlægs upplýsinga- og gagnabanka fyrir áætlanagerð og umhverfismat og að tryggt verði að stofnunin geti haldið úti öflugri fræðslu og leiðbeiningagerð til sveitarfélaga og almennings hvað

varðar umhverfismat áætlana. Auk þess er æskilegt að tvinna betur saman ferli umhverfismats áætlana og mat á umhverfisáhrifum.

Aðferðir við áætlanagerð eru í stöðugri þróun og þekking að aukast, bæði í umhverfismati og gerð skipulagsáætlana. Skipulagsstofnun mun fylgjast með þróun mála á alþjóðavísu og miðla þeirri þekkingu og reynslu áfram til annarra stofnana, sveitarfélaga og almennings í þeirri von að smám saman verði bætt úr því sem úrskeiðis hefur farið.

3 Gildissvið laga um umhverfismat áætlana

Skipulags- og framkvæmdaáætlanir þurfa að uppfylla tvö grunnskilyrði til þess að falla undir ákvæði laga um umhverfismat áætlana, sbr. 1. mgr. 3. gr. Annars vegar þurfa þær að marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Hins vegar þurfa þær að vera háðar undirbúningi og/eða samþykki stjórnvalda og unnar samkvæmt kröfum þar um í lögum eða reglugerðum eða á grundvelli ákvörðunar einstakra ráðherra um að vinna skuli að viðkomandi áætlun. Í greinargerð með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana og í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um umhverfismat áætlana² eru nefnd dæmi um hvers konar áætlanir teljast vera skipulags- og framkvæmdaáætlanir í þessum skilningi m.a. skipulagsáætlanir sveitarfélaga, landgræðsluáætlun, áætlanir um landshlutabundin skógræktarverkefni, samgönguáætlun og byggðááætlun. Umhverfismat áætlana tekur þó ekki til áætlana sem eru gerðar í þeim eina tilgangi að þjóna öryggi og vörnum ríkisins eða almannavörnum. Sama gildir um fjárhags- og fjárlagaáætlanir ríkis og sveitarfélaga.

Lögin tóku einnig til skipulags- og framkvæmdaáætlana sem hafin var vinna við fyrir gildistöku laganna sem ekki hlutu endanlega afgreiðslu fyrr en eftir 21. júlí 2006. Í sérstökum tilfellum var hægt að sækja um undanþágu ráðherra frá þessu ákvæði laganna og skyldi sú ákvörðun kynnt almenningi.

4 Ábyrgð á gerð umhverfismats áætlana

Sá aðili sem ber ábyrgð á gerð áætlunar sem fellur undir lög um umhverfismat áætlana, ber einnig ábyrgð á umhverfismat viðkomandi áætlunar. Sem dæmi er það sveitarstjórn með atbeina skipulagsnefndar sem ber ábyrgð á umhverfismati skipulagsáætlana. Á sama hátt eru það ráðuneytin og eftir atvikum stofnanir þeirra, sem bera ábyrgð á umhverfismati framkvæmdaáætlana fyrir einstaka málaflokka.

5 Hlutverk Skipulagsstofnunar

Hlutverk Skipulagsstofnunar er í lögum um umhverfismat áætlana skilgreint með eftirfarandi hætti;

- a. að veita og gefa út leiðbeiningar um umhverfismat áætlana, umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslu og taka ákvörðun um hvort áætlun skuli háð ákvæðum laga þessara um umhverfismat áætlana þegar vafi leikur á því,
- b. að fylgjast með framkvæmd umhverfismats áætlana og taka saman skýrslu um framkvæmdina til umhverfisráðherra á fimm ára fresti með það að markmiði að tryggja gæði umhverfismats.

Í a-liðnum er kveðið á um að stofnunin gefi út leiðbeiningar um umhverfismat áætlana og í 11. gr. laganna er kveðið á um efni þeirra leiðbeininga, sjá nánar 6. kafla. Aðkoma Skipulagsstofnunar að umhverfismatinu hefur fyrst og fremst legið í sjálfu ferlinu sem hefst með því að ábyrgðaraðili áætlunar hefur samráð við stofnunina um umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslu og lýkur þegar endanleg áætlun hefur verið afgreidd til staðfestingar. Nánar er gerð grein fyrir ferli umhverfismats áætlana í 7. kafla.

Lögin heimila að almenningur eða ábyrgðaraðili óski eftir því að Skipulagsstofnun taki formlega ákvörðun um hvort áætlun falli undir ákvæði laganna, leiki vafi á því. Þegar stofnunin tekur slíka ákvörðun skal hún auglýst í dagblaði sem er gefið út á landsvísu. Slík ákvörðun er kæranleg til umhverfisráðherra innan mánaðar frá birtingu tilkynningar um ákvörðun stofnunarinnar.

Með gerð þessarar skýrslu er verið að uppfylla ákvæði b-liðar í 4. gr. laganna.

6 Leiðbeiningar og fræðsla

Í þessum kafla er gerð grein fyrir leiðbeiningum og fræðslu sem Skipulagsstofnun hefur staðið fyrir um umhverfismat áætlana.

Í apríl 2007 gaf Skipulagsstofnun út leiðbeiningarrit um umhverfismat áætlana líkt og kveðið er á um í 11. gr. laganna. Leiðbeiningaritið var unnið af ráðgjafafyrirtækinu Alta ehf. í samstarfi við Skipulagsstofnun. Leiðbeiningaritið er aðgengilegt á vef Skipulagsstofnunar ásamt eftirfarandi leiðbeiningablöðum:

- Leiðbeiningablað 10 Umfang og áherslur í umhverfismati, 2. útgáfa október 2010.
- Leiðbeiningablað 11 Umhverfisskýrsla, 3. útgáfa september 2010.
- Leiðbeiningablað 12 Umfang og áherslur í umhverfismati og óverulega áhrif, 1. útgáfa 2012.

Árið 2005 gaf Skipulagsstofnun út Leiðbeiningar um flokkun umhverfispáttá, viðmið, einkenni og vægi umhverfisáhrifa. Leiðbeiningarnar nýtast bæði við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismat áætlana og eru aðgengilegar á vef Skipulagsstofnunar. Í leiðbeiningunum er yfirlit um umhverfisviðmið sem er að finna í fyrirbyggjandi stefnu um umhverfismál á alþjóðavettvangi, í lögum, reglugerðum og öðrum stefnuskjölum stjórnvalda. Stofnunin leitast við að endurskoða yfirlitið reglulega.

Skipulagsstofnun gaf á sínum tíma út yfirlitsblað yfir skipulagsferli allra skipulagsstiga og hefur það og önnur leiðbeiningarblöð sem stofnunin gefur út, verið endurskoðað með hliðsjón af lögum um umhverfismat áætlana.

Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneytið héldu opna kynningarfundir í október 2006 um lög um umhverfismat áætlana. Fundirnir voru haldnir á Selfossi, Ísafirði, Akureyri, Höfn í Hornafirði, Borgarnesi, Kópavogi og Egilsstöðum.

Eftirtalin námskeið og málþing hafa verið haldin í tengslum við umhverfismat áætlana:

- 2008 - Málþing um umhverfismat áætlana, 28. febrúar 2008.
- 2008 - Námskeið um skipulagsgerð haldin fyrri hluta árs 2008, 31. janúar til 1. febrúar, 21. til 22. febrúar og 17. til 18. apríl. Á námskeiðinu var kynnt vinnuferli skipulagsgerðar og umhverfismat sem verklag við stefnumótun í skipulagi.
- 2009 - Samráðsfundur á Skipulagsstofnun þann 15. janúar um leiðbeiningar um umfang og áherslur.
- 2011 - Námskeið í skipulagsgerð fyrir kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum og skipulagsnefndum, Reykjavík 20. janúar 2011 og Akureyri 1. febrúar 2011

- Umhverfismat áætlana hefur verið á dagskrá á árlegum samráðsfundum Skipulagsstofnunar með sveitarfélögunum.

Við þetta má bæta að að umhverfismat áætlana og skipulagsfræði er nú orðið hluti af námsframboði í háskólum hér á landi.

7 Ferli áætlanagerðar og umhverfismats

Umhverfismat áætlunar felst í samráðsferli og verklagi sem beitt er við gerð áætlunar til að stuðla að umhverfisvernd og sjálfbærri þróun. Skipta má umhverfismatinu í þrjá meginþætti, þ.e. gerð umhverfisskýrslu, samráðs- og kynningarferlið og endanlega afgreiðslu tillögu. Í upphafi vinnunnar tekur ábyrgðaraðili saman svonefnda matslýsingu á grundvelli 2. mgr. 6. gr. laga um umhverfismat áætlana, þar sem gerð er grein fyrir hvernig staðið verður að umhverfismatinu, hvaða þættir áætlunarinnar eru líklegir til þess að valda áhrifum og hvaða þættir í umhverfinu eru líklegir til þess að verða fyrir þeim áhrifum og grunnástand þeirra þátta. Skipulagsstofnun fer yfir matslýsingu og sendir ábyrgðaraðila áætlunarinnar umsögn sína.

Ábyrgðaraðili áætlunarinnar vinnur tillögu að áætlun og samhliða umhverfismat tillögunnar sem haft er til hliðsjónar við mótnun tillögunnar. Gerð er grein fyrir umhverfismatinu í umhverfisskýrslu en tilgangur hennar er að ábyrgðaraðilar og almenningur séu meðvitaðir um raunveruleg umhverfisáhrif og að stuðla að upplýstri ákvarðanatöku. Tillaga að áætlun og umhverfisskýrsla eru því næst auglýst að lágmarki í sex vikur. Á þeim tíma er almenningi gefinn kostur á að kynna sér gögnin og koma á framfæri athugasemdum. Sá sem ber ábyrgð á umhverfismati áætlunarinnar á að senda Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, hlutaðeigandi sveitarfélögum og öðrum aðilum eftir því sem við á, tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu og gefa þeim kost á að koma á framfæri athugasemdum við umhverfisáhrif tillögunnar. Kynningar- og samráðsferlið á sér stað áður en áætlun er afgreidd af viðkomandi stjórnvaldi eða lögð fyrir Alþingi.

Að loknu kynningar- og samráðsferli fer ábyrgðaraðili umhverfismatsins yfir athugasemdir sem hafa borist við tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu og hefur þær til hliðsjónar við afgreiðslu áætlunarinnar. Ábyrgðaraðili þarf, við endanlega afgreiðslu á áætlun, að taka saman greinargerð um hvernig umhverfissjónarmið hafa verið felld inn í áætlunina og hvernig höfð hefur verið hliðsjón af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust á kynningartíma. Þar á að koma fram rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun, í ljósi þeirra valkosta sem voru skoðaðir. Eftir afgreiðslu áætlunar hjá viðkomandi stjórnvaldi eða Alþingi á að liggja fyrir endanleg áætlun, greinargerð sbr. hér að framan ásamt vöktunaráætlun, þ.e. áætlun um hvernig haga skuli vöktun vegna líklegra verulegra umhverfisáhrifa af framkvæmd áætlunarinnar komi hún eða einstaka þættir hennar til framkvæmda. Þessi gögn á að kynna Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun og öðrum sem hafa fengið tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu til sérstakrar skoðunar.

Ferli umhverfismats áætlana, sem lýst hefur verið hér að framan, fellur vel saman við formlegt ferli skipulagsáætlana. Um aðra áætlanagerð er í flestum tilfellum um að ræða nýtt ferli sem felst einna helst í formlegu samráði við stofnanir og hagsmunaaðila og aukinni aðkomu almennings. Krafa um vöktun vegna verulegra umhverfisáhrifa er viðbót, bæði í tilviki skipulagsáætlana og framkvæmdaáætlana.

8 Yfirlit yfir tegund og fjölda áætlana 2006-2010

Í þessum kafla er greint frá fjölda og tegund áætla sem hafa fallið undir lög um umhverfismat áætlana eða hafa komið á líta sem slíkar. Um er að ræða áætlanir sem Skipulagsstofnun hefur fengið til umfjöllunar frá því um mitt ár 2006 og til ársloka 2011, nema annað sé tekið fram.

8.1 Skipulagsáætlanir

Með skipulagsáætlunum er átt við áætlanir sveitarfélaga samkvæmt skipulagslögum. Í lögnum er kveðið á um þrjú stig skipulagsáætlana, þ.e. svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Gildandi skipulagsáætlanir eiga að vera í innbyrðis samræmi og svæðisskipulag, þar sem það er í gildi, er rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag er rétt hærra en deiliskipulag. Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga gera sveitarstjórnir grein fyrir markmiðum og ákvörðunum sveitarfélaga um framtíðarnotkun lands, hvers konar framkvæmdum stefnt er að og setja skilyrði um framkvæmdir með hliðsjón af nákvæmni hvers skipulagsstigs. Í greinargerð með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana kemur fram að samkvæmt tilskipun 2001/42/EB séu áætlanir um skipulag byggðarþróunar og landnotkunar ávallt háðar umhverfismati áætlana og verður vikið nánar að þessu atriði í 11. kafla. Í þessum kafla er gerð grein fyrir þeim áætlunum í flokki skipulagsáætlana sem hafa fengið málsmeðferð samkvæmt lögum umhverfismat áætlana.

8.1.1 Svæðisskipulag

Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga um sameiginlega stefnu um byggðapróun eða annað sem þau telja sameiginlega hagsmuni. Svæðisskipulag háhitasvæða í Norður Þingeyjarsýslum er eina heildstæða svæðisskipulagsáætlunin sem lokið hefur verið við í samræmi við ákvæði laga um umhverfismat áætlana. Vinna við gerð hennar hófst skömmu eftir gildistöku laganna og var því um að ræða fyrstu tilraun til þess að flétta saman áætlanagerð og umhverfismat. Þrettán breytingar á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðis 2001-2022 og Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015 hafa verið unnar samkvæmt lögnum og þá fyrst og fremst vegna áforma um tilteknar framkvæmdir fremur en breytta stefnu eða nýjar áherslur. Vinna við svæðisskipulag sveitarfélaganna á Suðurnesjum og við Eyjafjörð og stendur yfir og vinna við svæðisskipulag Snæfellsnes er nýlega hafin. Málsmeðferð áætlana er háð lögum um umhverfismat áætlana.

8.1.2 Aðalskipulag

Hlutverk aðalskipulags er að setja fram stefnu sveitarstjórnar um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Frá 2006 og til ársloka 2011 hefur 31 heildstæð aðalskipulagsáætlun verið staðfest auk þess hafa sjö aðalskipulagsáætlanir fengið

undanþágu frá ákvæðum laganna. Í árslok 2011 höfðu 67 breytingar á aðalskipulagi, háðar lögum um umhverfismat áætlana, verið staðfestar en margar af breytingum á aðalskipulagi sem unnar voru 2011 voru staðfestar á árinu 2012 og því ekki með í þessari talningu.

8.1.3 Deiliskipulag

Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í árslok 2011 hafði verið unnið umhverfismat fyrir samtals 63 deiliskipulagsáætlanir og breytingar á þeim. Í flestum tilvikum var um að ræða deiliskipulag eða breytingu á deiliskipulagi, sem markar stefnu um eina tiltekna framkvæmd sem tilgreind er í viðaukum laga um mat á umhverfisáhrifum.

8.2 Framkvæmdaáætlanir

Hér er átt við áætlanir á svæðis- eða landsvísu, aðrar en skipulagsáætlanir, sem fjalla um landbúnað, skógrækt, fiskeldi, samgöngur, fjarskipti, orkumál, iðnað, meðhöndlun úrgangs, vatnsnýtingu og ferðaþjónustu og uppfylla skilyrði laganna að öllu leyti.

8.2.1 Samgönguáætlun

Fyrsta áætlunin á landsvísu sem unnið var með samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana var tillaga að samgönguáætlun 2007-2018. Matsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna en samgönguyfirvöld ákváðu að vinna umhverfisskýrslu í anda laga um umhverfismat áætlana. Samráð var haft við Skipulagsstofnun um verklýsingu vegna umhverfismatsins í marslok 2006. Tillagan og umhverfisskýrsla voru auglýst og fékk Skipulagsstofnun hana til kynningar í samræmi við 7. gr. laganna í nóvember 2006. Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018 var lögð fram á vorþingi 2007 en var ekki afgreidd.

Vinnu við Samgönguáætlun 2011-2022 er lokið og hefur hún verið unnin og kynnt skv. lögum um umhverfismat áætlana. Skipulagsstofnun afgreiddi umsögn um tillögu og umhverfisskýrslu skv. 7. gr. laganna með athugasemdum 7. nóvember 2011. Alþingi samþykkti þann 19. júní 2012 þingsályktun um tólf ára Samgönguáætlun 2011-2022 og þingsályktun um fjögurra ára Samgönguáætlun 2011-2014..

8.2.2 Útgáfa sérleyfa á norðanverðu Drekasvæði við Jan Mayen

Í janúar 2007 yfirfór Skipulagsstofnun drög að matslýsingu áætlunar um hugsanlega útgáfu einkaleyfa til leitar, rannsókna og vinnslu olíu og annarra kolvetna á norðanverðu Drekasvæði við Jan Mayen

hrygg og í maí sama ár tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu vegna sama verkefnis. Ríkisstjórn Íslands samþykkti 18. desember 2007 tillögu iðnaðarráðherra um að stefna að útboði sérleyfanna.

8.2.3 Svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs

Árið 2008 var haft samráð við Skipulagsstofnun vegna endurskoðunar svæðisáætlunar um meðhöndlun úrgangs 2008-2020 fyrir sorpsamlögin á Suðvesturlandi. Framhald af því verkefni hefur ekki komið á borð stofnunarinnar.

8.2.4 Verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð

Árið 2010 var unnin verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð og var haft samráð við Skipulagsstofnun á öllum stigum áætlunargerðarinnar og umhverfisskýrsla auglýst með tillögu að áætlun. Skipulagsstofnun afgreiddi umsögn um umhverfisskýrslu 1. júní 2010 og var verndaráætlunin staðfest af ráðherra 2011. Nokkur umræða átti sér stað um hvort og í hvaða tilvikum verndaráætlunir kynnu að vera háðar lögnum þar sem um er að ræða tegund áætlana sem er ætlað að styðja við stefnu stjórnvalda um umhverfisvernd og sjálfbæra þróun. Niðurstaða Skipulagsstofnunar var að verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð félli undir lög um umhverfismat áætlana þar sem verndaráætluninni, skv. lögum um nr. 60/2007, væri ætlað að marka stefnu er varðar leyfissskyldar framkvæmdir skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum og vera bindandi fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga.

8.2.5 Verndar- og orkunýtingaráætlun

Undirbúningur að verndar- og orkunýtingaráætlun, það er vinna við svokallaða rammaáætlun, stóð yfir í nokkur ár. Það var þó ekki fyrr en komið var á lokastig tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun, þegar kynna átti almenningi tillöguna, að samráð var haft við Skipulagsstofnun samkvæmt 6. gr. laganna. Stofnunin fékk drög að þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun ásamt umhverfisskýrslu til umsagnar í samræmi við 7. gr. laga um umhverfismat áætlana. Skipulagsstofnun afgreiddi umsögn sína þann 11. nóvember 2011 með athugasemdum. Tillagan hefur ekki verið afgreidd á Alþingi þegar þessa skýrsla er skrifuð.

8.3 Aðrar áætlunir á vinnslustigi

Þess má geta að tillaga að Landsskipulagsstefnu 2013 . 2024 var umhverfismetin samhliða mótun stefnu. Tillagan ásamt umhverfisskýrslu hafa verið auglýst til athugasemda almennings og er athugasemdafrestur til 20. nóvember 2012. Þá hefur Umhverfisstofnun hafið vinnu við gerð Vatnaáætlunar 2011-2015 og er hún unnin með vinnulagi umhverfismats í samræmi við 19. gr. laga

nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Umhverfisstofnun hefur verið í samráði við Skipulagsstofnun vegna vatnaáætlunar þó ekki sé komið að því að eiga samráð skv. 6. gr. laga um umhverfismat áætlana.

8.4 Ákvarðanir Skipulagsstofnunar

Í 3. mgr. 3. gr. laga um umhverfismat áætlana er kveðið á um að Skipulagsstofnun geti tekið ákvörðun um hvort áætlun falli undir ákvæði laganna, leiki vafi á því. Skipulagsstofnun hefur í þremur tilvikum tekið ákvörðun um að áætlun sé háð lögum um umhverfismat áætlana. Það var gert á þeirri forsendu að viðkomandi áætlun markaði stefnu um leyfisveitingu til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Um er að ræða:

- Breytingu á deiliskipulagi iðnaðar- og orkuvinnslusvæðis á Reykjanesi, í Grindavíkurbæ og Reykjanesbæ (2006).
- Deiliskipulag tengibrautar í landi Helgafells, milli Álafoskvosar og Landa- og Ásahverfis inn í Helgafellsland, Mosfellsbæ (2007).
- Breytingu á deiliskipulagi fyrir Hellisheiðarvirkjun (2007).

Árið 2010 tók Skipulagsstofnun ákvörðun um að tvær framkvæmdaáætlanir skyldu ekki háðar ákvæðum laga um umhverfismat áætlana. Annars vegar var um að ræða Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2010 - 2022 og hins vegar verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn Snæfellsjökul.

Niðurstaða Skipulagsstofnunar var að Landsáætlunin félli ekki undir ákvæði laganna þar sem áætlunin fjallaði á almennan hátt um stefnumörkun um meðhöndlun úrgangs en setti ekki viðmið eða skilyrði fyrir leyfisveitingum. Skipulagsstofnun benti á að áætlunin krefðist nánari útfærslu á síðari stigum, þ.e. í svæðisáætlunum og að slíkar áætlanir gætu fallið undir ákvæði laga um umhverfismat áætlana kæmu þar fram viðmið eða skilyrði fyrir leyfisveitingum.

Á vinnslutíma tillögu að verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn Snæfellsjökul ákvað Skipulagsstofnun að áætlunin félli ekki undir lögum enda höfðu ýmsar ákvarðanir um landnotkun og framkvæmdir verið felldar úr áætluninni frá upphaflegum drögum og þess í stað vísað til útfærslu í deiliskipulagi.

8.5 Undanþágur frá ákvæðum laganna

Umhverfisráðherra er heimilt skv. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana að veita undanþágu frá ákvæði um matsskyldu skv. 2. mgr. Árin 2006 og 2007 voru veittar 12 undanþágur frá ákvæðum laganna. Flestar undanþágur voru veittar vegna aðalskipulagsgerðar eða níu talsins, auk þess tvær undanþágur vegna deiliskipulags og ein vegna svæðisskipulags. Í öllum tilvikum var um að

ræða undanþágu vegna þess að skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna og var langt á veg komin.

Áætlun	Ár	Ástæða undanþágu
Aðalskipulag Hafnarfjarðar 2005-2025	2006	Tillagan var auglýst fyrir gildistöku laganna. Umhverfismat var unnið samkvæmt kröfum tilskipunar ESB frá 2001.
Aðalskipulag Kjósarhrepps 2005-2017	2006	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Aðalskipulag Akureyrar 2005-2028	2006	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Aðalskipulag Vesturbyggðar 2006-2018	2006	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Aðalskipulag Húsavíkurbæjar 2005-2025	2006	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Aðalskipulag Tálknafjarðarhrepps 2006-2018	2006	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Aðalskipulag Eyjafjarðarsveitar 2005-2025	2007	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Breyting á Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015 vegna hálandismiðstöðvar í Skálpanesi.	2011	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna.
Deiliskipulag við Austurhöfn, tónlistarhús, ráðstefnumiðstöð og hótél, Reykjavík.	2006	Meginmálsmeðferð átti sér stað fyrir gildistöku laganna
Breyting á deiliskipulagi virkjunar á Hellisheiði, Skarðsmýrarfjall, Sveitarfélagið Ölfus.	2007	Meginmálsmeðferð átti sér stað fyrir gildistöku laganna
Breyting á Aðalskipulagi sveitarfélagsins Ölfuss 2002-20014 vegna Hellisheiðarvirkjunar og rannsóknarborana við Hverahlíð.	2007	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna
Breyting á Aðalskipulagi sveitarfélagsins Ölfuss 2002-20014 vegna Bolöldu og Jósefsdals.	2008	Skipulagsvinnan hófst fyrir gildistöku laganna

Tafla 1. Undanþágur frá ákvæðum laga um umhverfismat áætlana.

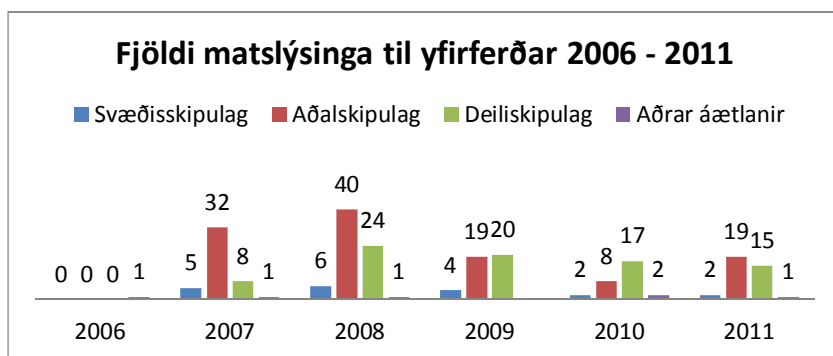
8.6 Áhrif á önnur ríki

Í 8. gr. laga um umhverfismat áætlana segir að ef talið er líklegt að áætlun hafi veruleg umhverfisáhrif á önnur ríki eða ef annað ríki telur líklegt að það verði fyrir verulegum áhrifum af áætlun sem unnið er að, skuli umhverfisráðherra að sjá til þess að kynna viðkomandi ríki tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu.

Aðeins eitt mál hefur verið kynnt Skipulagsstofnun sem fellur undir þennan flokk. Í drögum að umhverfismati áætlunar um hugsanlega útgáfu einkaleyfa til leitar, rannsókna og vinnslu olíu á norðanverðu Drekasvæðinu sem Skipulagsstofnun fékk til skoðunar árið 2006 kom fram að áætlunin væri líkleg til að hafa veruleg umhverfisáhrif á önnur ríki og að kynna þyrfti tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu fyrir Noregi auk Danmerkur f.h. Grænlands. Norðmenn sendu inn umsögn og áttu fulltrúar íslenskra stjórnvalda fund með fulltrúum norskra stjórnvalda í Osló í febrúar 2008 til að fara yfir umsögnina.³

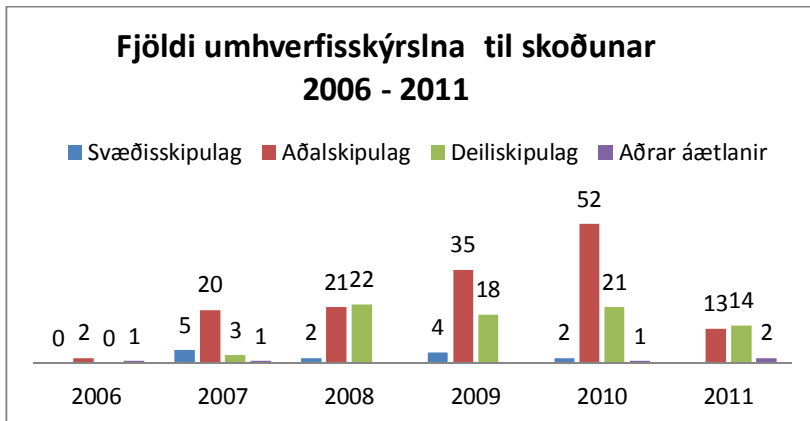
8.7 Mál til yfirferðar hjá Skipulagsstofnun

Frá gildistöku laga um umhverfismat áætlana og til ársloka 2011 hefur Skipulagsstofnun verið höfð til samráðs um umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfismati í 227 skráðum tilvikum. Um er að ræða nýjar áætlanir og breytingar á gildandi áætlunum. Eins og kemur fram á 1. mynd er aðeins skráð eitt tilvik árið 2006 og er skýringin sú að fyrstu mánuðina eftir gildistöku laganna var um að ræða óformlegt eða óskráð samráð svo sem í formi símtala eða funda. Skipulagsstofnun hóf skráningu á samráði við ábyrgðaraðila þegar svokallaðar matslýsingar fóru að berast árið 2007.



1. mynd. Fjöldi matslýsinga sem bárust Skipulagsstofnun vegna samráðs um umfang og áherslur í umhverfisskýrslu 2006-2011.

Á 2. mynd kemur fram fjöldi umhverfisskýrsla sem Skipulagsstofnun hefur farið yfir. Alls eru skráðar 237 umhverfisskýrslur á tímabilinu 2006-2011.



2. mynd. Fjöldi umhverfisskýrsla sem bárust Skipulagsstofnun á tímabilinu 2006-2011.

Að fyrsta árinu slepptu (2006) hafa að jafnaði verið um 47 verkefni á ári sem hafa fallið undir lög um umhverfismat áætlana. Það er rétt undir 10% af öllum skipulagsáætlunum.

9 Könnun á framkvæmd laga um umhverfismat áætlana

Í þessum kafla eru dregnar saman niðurstöður könnunar sem Skipulagsstofnun lagði fyrir hóp fólks sem vinnur að eða hefur komið að umhverfismati áætlana hér á landi. Könnunin fór þannig fram að Skipulagsstofnun sendi boð til 45 einstaklinga og fyrirtækja og óskaði eftir þátttöku þeirra á tveggja tíma fundi annað hvort í Reykjavík eða á Akureyri. Þátttakendur voru valdir með það fyrir augum að ná til breiðs hóps fulltrúa sveitarfélaga, ráðgjafa og hagsmunaaðila. Tilgangur fundanna var að fá viðbrögð við fyrirfram ákveðnum spurningum sem lutu að reynslu og upplifun framangreindra aðila með það að markmiði að fá yfirlit yfir vinnuferlið og hverju það hefur skilað í áætlanagerð.

9.1 Framkvæmd könnunarinnar

Fyrri fundurinn var haldinn í Reykjavík þann 8. september 2011 og sá síðari á Akureyri 13. september 2011. Fundarsókn var góð, alls mættu 20 manns á fyrri fundinn og 12 á þann síðari. Þátttakendur skiptust þannig að 15 voru frá sveitarfélögum m.a. skipulagsfulltrúar og fulltrúar úr nefndum og ráðum bæjar- og sveitarstjórna, 13 voru starfandi ráðgjafar, fjórir voru fulltrúar frá opinberum stofnunum og einn fulltrúi hagsmunaaðila. Á fundunum voru lagðar fram 16 spurningar. Þátttakendur svöruðu spurningunum skriflega en einnig fóru fram umræður sem starfsmenn Skipulagsstofnunar stýrðu. Spurningarnar og svörin við þeim er að finna í Viðauka 1. Einn þátttakandi óskaði eftir að leggja fram skriflega greinargerð sem innlegg í þessa skýrslu og er hún í Viðauka 2.

Í köflum hér á eftir eru dregin saman meginatriðin í svörum þátttakenda og umræðum á samráðsfundunum. Svörin eiga að mestu leyti við um skipulagsáætlanir.

9.2 Umfang umhverfismats við áætlanagerð

(1) Hvað telur þú að umhverfismatið sé hlutfallslega stór hluti af vinnuframlagi við gerð áætlunar, gróflega áætlað?

Fyrsta spurningin sem lögð var fyrir þátttakendur var mjög opin en markmiðið var að fá fram hversu sýnilegt eða áþreifanlegt umhverfismatið er sem verklag við áætlanagerð. Ekki var gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða tíma eða kostnað. Svárið var allt frá 10% -70% af vinnu við gerð áætlunar. Flestir voru þó á bilinu 10-25%. Í umræðum kom fram að sá tími sem færi í UMÁ væri mismunandi eftir stigi áætlunar svo sem aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Dæmi um svör sem bárust:

- Þetta er allt samþætt og nauðsynleg vinnubrögð. Það er erfitt að aðskilja þetta frá annarri vinnu. Spara örugglega vinnu í heild þegar horft er á heildarferlið.

- Fer eftir umfangi áætlunar, 10% almennt upp í 20% ef tekið með sem hlutfall af stefnumótuninni sjálfri%
- $\leq 20\%$, lítill hluti, kemur seint inn í ferlið, þegar búið er að taka ákvarðanir%

Umfang umhverfismat fer eftir tegund og umfang áætlunar og eftir því hvort menn líta á umhverfismat sem óaðskiljanlegan hluta vinnunnar eða sérstakt vinnuferli.

9.3 Gildi leiðbeininga og þekking á umhverfismati áætlana

(2) Hefur þú nýtt þér leiðbeiningar og fræðslufundi um umhverfismat áætlana sem hafa verið í boði á vegum Skipulagsstofnunar? Ef svarið er já . hvernig hefur það nýst þér og hvað þarf að gera betur.

(3) Hvernig hefur þú aflað þér þekkingar á UMÁ ?

Af þeim 28 sem svöruðu fyrri spurningunni, höfðu 22 nýtt sér leiðbeiningar Skipulagsstofnunar og töldu þær vera gagnlegar. Hins vegar komu fram skýr skilaboð um að þar mætti gera betur:

- Leiðbeiningarnar eru of langar, flóknar og fræðilegar og ekki í tengslum við raunveruleikann.
- Leiðbeiningarnar þarf að endurskoða og einfalda.
- Vantar gátlista, handbækur og góð dæmi.
- Vantar námskeið, sérstaklega fyrir sveitarstjórnarfólk.

Í umræðunum var sérstaklega kallað eftir dæmum um góð verkefni af misjöfnu umfangi í handbókarformi. Fram kom að í leiðbeiningum væri of mikil áhersla á að skrifa umhverfisskýrslu sem einhvers konar afurð og það mætti vera meiri áhersla á að tvinna saman skipulagsgerð og umhverfismat og búa til betri áætlun. Sú skoðun kom fram að fella ætti umhverfismatið inn í skipulagslögin og tvinna ferlið betur saman í skipulagsreglugerð. Þátttakendur í könnuninni hafa aflað sér þekkingar á umhverfismati áætlana með lestri leiðbeiningarita og laga og með umræðum á fundum. Háskólanám var tilgreint af níu þátttakendum en allmargir nefndu margvíslega aðra reynslu sem nýtist þeim við umhverfismatið.

Það virðast bjóðast ágæt tækifæri til að sækja námskeið eða verða sér út um þekkingu á umhverfismati áætlana, m.a. í háskólum, en Skipulagsstofnun þarf að gera betur í leiðbeiningahlutverkinu og jafnframt að leggja áherslu á að koma leiðbeiningarefni til sveitarfélaganna.

9.4 Breytir umhverfismat verklagi við áætlanagerð ?

(4) Hver er þín reynsla a) Hefur umhverfismatið breytt því hvernig áætlanir eru unnar? b) Er matið nýtt sem verklag við mótun tillögu eða fer það fram sjálfstætt?

Af 32 svörðu 10 á þá leið að umhverfismatið nýttist að hluta til eða í vissum tilvikum við að móta tillögu að áætlun og hefði þ.a.l. breytt verklagi að einhverju leyti. Svör 10 þátttakenda bentu til þess að umhverfismatið væri unnið sjálfstætt eða þegar vinnu við skipulagstillögu væri að mestu lokið. Dæmi um hvernig spurningunum var svarað:

- Sjá í einhverjum tilvikum, sérstaklega ef matsferlið er samhliða og hefst snemma+
- Oftast er haft samband þegar áætlun er á lokastigi og beðið um að klára umhverfisskýrslu, það sem uppá vantar til að uppfylla lögin%
- Á þessu stjórnáætlunastigi virðast sumir aðilar taka seint við sér og telja sumir að umhverfismat nýtist þeim ekki og að hægt sé að vinna það fullkomlega aðskilið frá áætlanagerðinni.%

Í umræðum kom fram að í tilviki stofnana ríkisins og í stærri skipulagsáætlunum væri umhverfismatið og tillögugerðin unnin meira samhliða og að verklagið væri almennt að breytast. Fram kom greinilegur munur á viðhorfum eftir stærð sveitarfélaga þannig að fámennari sveitarfélög telja umhverfismatið fremur standa í vegi fyrir áætlanagerð og til óþarfa heldur en fjölmennari sveitarfélög. Sú skoðun kom fram að margir upplifðu umhverfismat sem skýrslugerð sem hefði ekkert með ákvarðanatöku eða stjórnáætlun að gera. Þá var bent á að í nýlegum áætlunum eru oft teknar inn skipulagshugmyndir sem hafa verið í umræðinni í áratugi og að það sé oft erfitt að endurskoða allt upp á nýtt. Einnig kom fram að eina raunhæfa lausnin fælist í því að samtvinnu lögin um umhverfismat áætlana við skipulagslög eða skipulagsreglugerð.

Almennt má greina jákvæða þróun og vilja í átt að meiri samþættingu umhverfismats og áætlanagerðar hjá þátttakendum. Umhverfismatið virðist hins vegar koma of seint inn í ferlið og/eða verið unnið til hliðar við tillögugerðina.

9.5 Tilgangurinn með umhverfismati og valkostir við stefnu áætlunar

(5) Er umhverfismatið nýtt til að velja stefnukost með samanburði á valkostum eða til að meta umhverfisáhrif stefnukostar?

(6) Samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana á að skilgreina, lýsa og meta raunhæfa valkosti og líkleg umhverfisáhrif af framkvæmd áætlunar. Hver er að þínu mati ástæða þess að ekki er alltaf lagt mat á valkosti?

Fyrri spurningin vafðist nokkuð fyrir mönnum bæði hvað væri verið að spyrja um og vegna hugtaksins stefnukostur%.Tilgangurinn með spurningunni var að fá fram hvort ferlið við að meta áhrif áætlunar væri nýtt til að velja og móta stefnu eða hvort því færi aðallega beitt til að leggja mat á fyrirfram ákveðna stefnu. Síðari spurningin er framhald af þeirri fyrri og til þess ætluð að fá fram skýringu nánar

af hverju umhverfismat valkosta er ekki nýtt til að velja sstefnukost% Af svörunum má ráða að það virðist fara eftir verkefnum hvernig matsferlið er notað.

- Álíka margir telja að umhverfismatið sé markvisst notað sem innlegg í stefnu áætlunarinnar og þeir sem telja að matið felist í því að meta áhrif fyrirfram ákveðinnar stefnu.
- Samanburður á valkostum með umhverfismati er frekar notuð á svæðis- og aðalskipulagsstigi.
- Ýmsar ástæður eru tilgreindar fyrir því af hverju aðrir valkostir við stefnu eru ekki skoðaðir.

Dæmi um svör:

- Umhverfismatið er sœftar en ekki auka viðbótarvinna þegar allar ákvarðanir hafa verið teknar, frekar æfing í ritvinnslu en gagnlegt skipulagsverkfæri%.
- Oftast verið að meta áhrif ákveðins stefnukostar, ég hef ekki ennþá fengið skipulagstillögur þar sem horft er á mismunandi valkosti%.
- Ég tel það oftara vera notað til að meta umhverfisáhrif stefnukostar og er þá gæðafærli fyrir viðkomandi stefnukost. Alvöru samanburður valkosta með opnum huga til að velja út frá umhverfisáhrifum er sjaldgæfur og þá meir varðandi smærri þætti%.

Einn af kostum umhverfismats áætlana umfram mat á tilteknum framkvæmdum er að meira svigrúm er til þess að bera saman og meta valkosti á áætlunarstigi. Reyndin er hins vegar sú að samanburður á áhrifum valkosta er fátíður í umhverfismati. Í könnunni var spurt hver væri líkleg ástæða þess að ekki væri alltaf lagt mat á valkosti og var spurningin orðuð með þessum hætti vegna þess að valkostir, aðrir en að aðhafast ekkert, eru fátíðir í umhverfismati skipulagsáætlana.

- Í tæplega helmingi svara, eða 14 af 31, kemur fram að oft sé aðeins um einn kost að ræða og enginn annar skynsamlegur valkostur í boði.
- 13 af 31 svara að verkefnið sé of langt á veg komið þegar matsvinnan hefst, það er m.ö.o. búið að taka ákvörðun um stefnukost.

Í svörum kom einnig eftirfarandi fram:

- Í deiliskipulagi er yfirleitt ekki um valkosti að ræða nema um útfærslu og form byggðar vegna þess að ákvörðun um stefnu eða framkvæmd liggur fyrir í aðalskipulagi.
- Skipulagsáætlanir er oft formsatriði þegar framkvæmdamati er lokið.
- Stundum eru valkostir skáldaðir upp og þá er matið orðið stóm della%.
- Þrátt fyrir að lögin um umhverfismat áætlana hafi verið við lýði í 5 ár hafi ekki allir enn tileinkað sér að vinna samkvæmt þeim.

Umhverfismatið virðist í mörgum tilvikum koma það seint inn ferlið við gerð áætlunar að verklagið nýtist ekki við ákvarðanatöku. Í sumum tilvikum á ekki við að bera saman valkosti m.t.t. umhverfisáhrifa svo sem þegar skýr stefna um tiltekna framkvæmd eða aðgerðir liggur fyrir á efri stigum áætlanagerðar.

9.6 Hverjir koma að umhverfismati

(7) Hverjir leggja mat á umhverfisáhrifin ?

(8) Hvaða umfjöllum fær umhverfisskýrsla í skipulagsnefnd og öðrum nefndum og ráðum sveitarfélagsins áður en hún er samþykkt? Lýstu ferlinu.

Nær allir þátttakendur svöruðu spurningunum og lýstu í grófum dráttum hverjir kæmu að umhverfismatinu, hvernig umfjöllun um umhverfisskýrslu og ferlið væri háttað.

- Oftast er það skipulagsráðgjafi eða skipulagsfulltrúi/skipulagsdeild sem leiða vinnuna með aðkomu sveitarstjórnar og skipulagsnefndar.
- Í 9 svörum er nefndur sérstakur stýrihópur, vinnuhópur eða matsteymi umhverfisskýrslu sem kemur að vinnunni og í einu tilviki eru íbúar og hagsmunaaðilar sérstaklega tilgreindir.
- Framkvæmdaaðilar og Samgönguráð eru einnig nefnd.

Í umræðum kom fram að umfang hvers verkefnis réði því hvernig staðið væri að vinnu við matið. Samvinna ráðgjafa og ábyrgðaraðila er algengasta formið þó einnig séu dæmi um að ráðgjafar sjái alfarið um vinnuna.

- Almennt fær umhverfisskýrsla einhverja umfjöllun hvort sem hún er í sérstöku hefti eða hluti af tillögu að áætlun.
- Margir nefndu að umhverfisskýrslan væri samantekt á matsvinnunni eða hluti áætlunar og því lítil umfjöllun um hana sem slíka.
- Í einhverjum tilvikum er litið á umhverfisskýrslu sem sáfangsprodukt+.
- Í umræðum var bent á að ef ábyrgðaraðili áætlunar kæmi fyrst að borðinu þegar umhverfisskýrsla væri til umfjöllunar væri það of seint í ferlinu til að umhverfismatið nýtist sem innlegg í ákvarðanatöku.

Hér verður ekki lagt mat á það hvort umhverfisskýrsla fái nægja umfjöllun hjá ábyrgðaraðila áætlunar en flestir þekkja ferlið ágætlega. Þessi könnun bendir til þess að umhverfismatið fái svipaða umfjöllun og tillaga að skipulagsáætlun hvort sem skipulagsferlið og matsferlið er samtvinnað eða ekki. Vinnufyrirkomulagið við matið virðist fara eftir umfangi áætlunarinnar sem er eðlilegt. Á fundinum á Akureyri var sérstaklega rætt um aðkomu almennings að matsferlinu og kom fram að hún væri nánast

engin nema á formlegum auglýsingatíma áætlunar og umhverfisskýrslu og þá fyrst og fremst hjá frá þeim sem eiga beinna hagsmuna að gæta.

9.7 Aðgengi að upplýsingum

(9) Hvernig er aðgangur að grunnupplýsingum og hvaða grunnupplýsingar vantar helst til að hægt sé að leggja mat á umhverfisáhrif?

(10) Er erfitt að meta einhverja umhverfisþætti umfram aðra og þá hverja og hvers vegna?

Þörf fyrir upplýsingar er misjöfn eftir verkefnum og skipulagsstigum, að mati þátttakenda, og fram kom að ekki þyrfti alltaf að byggja umhverfismat á nákvæmum upplýsingum eða staðreyndum.

- Fleiri telja að nothæfar grunnupplýsingar vanti um náttúrufar og samfélag heldur en þeir sem telja að aðgengi að grunnupplýsingum sé gott.
- Grunnupplýsingar sem oftast vantar eru gögn um náttúrufar.
- Einnig skortir upplýsingar um húsnæðismál, atvinnumál og fyrirtæki.
- Þátt fyrir að ýmsar upplýsingar séu til vantar að vinna gögn sérstaklega fyrir sveitarfélög.
- Upplýsingar ættu að vera aðgengilegar og samræmdar á nothæfum kortagrunnum svo sem á GIS formi.
- Þetta sjónarmið er undirstrikað í eftirfarandi svari: *sÉg tel mjög mikilvægt að til verði gagnagrunnur með grunnupplýsingum um umhverfið/náttúruna, þannig að á áætlunastigi verði hægt að meta mismunandi kosti þótt ekki sé gerð krafa um nýjar rannsóknir.*
- Það er breytilegt eftir verkefnum hvaða umhverfisþátt, umfram aðra, er erfiðast að meta en flestir nefndu samfélagsáhrif (7) og sjónræn áhrif (3).
- Einnig eru nefnd áhrif á dýralíf, andrúmsloft, veðurfar, heilsu og öryggi, landslag, náttúrufar ofl.

Í umræðum kom fram það sjónarmið að ríkisstofnarnir ættu að leggja til gögn í miðlægan gagnagrunn sem sveitarfélögin hefðu opinn aðgang að. Margir nefndu að samfélags- og lýðfræðilegar upplýsingar, sem áður var hægt að nálgast í Byggðabrunni Byggðastofnunar, væru ekki aðgengilegar auk ýmissa náttúrufarsupplýsinga. Greining og uppfærsla eða viðhald á fyrirliggjandi gögnum væri einnig ábótavant. Þá var nefnt að kostnaður við öflum grunnagna væri hár fyrir landstór sveitarfélög.

Í umræðum kom einnig fram það sjónarmið að við gróft mat á áhrifum áætlunar ætti ekki að þurfa nákvæmar, vísindalegar staðreyndir til þess að fjalla um viðfangsefnin á skynsaman og upplýstan hátt.

Svo virðist sem grunnupplýsingar vanti eða að þær séu ekki á nýtanlegu formi til að undirbyggja mat á áhrifum. Það vekur upp spurningar um gæði áætlanagerðar og á hvaða grunni ákvarðanir um tiltekna

stefnu eða framkvæmdir eru teknar ef ekki hafa legið fyrir nægilegar grunnupplýsingar. Erfiðast er að leggja mat á áhrif á samfélagslega þætti og þá vegna skorts á upplýsingum.

9.8 Hvaða ávinningur hefur mest vægi?

(11) Hvaða ávinningur hefur mest vægi við endanlega ákvörðun, svo sem efnahagslegur, vistfræðilegur eða samfélagslegur?

- Fram koma að allir þættirnir er mikilvægir en áherslan er mismunandi eftir verkefnum.
- Efnahagslegur ávinningur er í fyrsta sæti hjá 13 af þeim sem svöruðu en 9 töldu samfélagslegan ávinning ráða mestu um endanlega ákvörðun.
- Ráðgjafi svaraði spurningunni á eftirfarandi hátt: **Æfnahagslegur, hagkvæmni, atvinnuþróun og störf. Pólítísk áhrif kjörna fulltrúa. Þeirra tímabil og hagsmunasýn er stutt (4 ár) og því skammtíma ávinningur oft málið+.**
- Svipað sjónarmið kom frá fulltrúa sveitarfélags: **Ætli það sé ekki efnahagslegur. Ef áætlun gerir ráð fyrir fleiri störfum í sveitarfélaginu þá er nánast allt samþykkt+.**
- Vistfræðilegur ávinningur var tvisvar settur í fyrsta sæti en nokkrir svöruðu að enginn væri framar öðrum.
- Ráðgjafi skrifar: **Ækkert eitt svar við þessu. Ef svæðið er verðmætt náttúrufarslega er hugsað mjög alvarlega um að lágmarka áhrif og sneiða hjá svæðum þó svo að það kosti meira. Vegið og metið hverju sinni. Aðalmálið að ákvarðanir séu gegnsæjar og ákvörðunaraðilar vel upplýstir+.**

Efnahagslegur ávinningur hefur hvað mest vægi þegar endanleg ákvörðun er tekin.

9.9 Mat á samlegðaráhrifum

(12) Hvaða áhersla er lögð á að draga fram samlegðaráhrif í umhverfismati. Í hvaða tilfellum hefur það verið gert?

Niðurstaða könnunarinnar bendir til þess að sé ekki sé lögð mikil áhersla á að meta samlegðaráhrif þó á því séu undantekningar.

- Fram kom að leggja þarf meiri áherslu á samlegðaráhrif en jafnframt að skilningur á hugtakinu er ekki skýr og því vantar leiðbeiningar.
- Skortur á grunngögnum er einnig ástæða þess að samlegðaráhrif er ekki metin.

- Samlegðaráhrif hafa helst verið metin í svæðis- og aðalskipulagi, Samgönguáætlun 2007-2018 og vegna stærri framkvæmda svo sem stóriðju, virkjana, umferðarmannvirkja, atvinnusvæða og framkvæmdum þeim tengdum.

Í umræðum kom í ljós að þátttakendur skilja hugtakið samlegðaráhrif á mismunandi hátt. Oftast er greint frá heildaráhrifum af öllu verkefninu eða samantekt helstu áhrifa áætlunar á umhverfisþættina sem voru valdir. Einnig eru dæmi um að umhverfisáhrifin séu vegin hver á móti öðrum þannig að útkoman er einskona meðaltal. Kallað var eftir leiðbeiningum og skýrari stefnu frá stjórnvöldum um hvaða áhrif þurfi að meta.

Samlegðaráhrif eru ekki í öllum tilvikum metin og stundum á ekki við að meta samlegðaráhrif svo sem á neðri stigum áætlanagerðar. Skortur á upplýsingum og þekkingarleysi virðist þó eiga ríkan þátt í að samlegðaráhrif eru ekki metin.

9.10 Áhrif umhverfismats á endanlega tillögu að áætlun

(13) Hefur niðurstaða matsins haft áhrif á skipulagstillögu og hefur það orðið til þess að gerðar hafa verið breytingar á upphaflegri skipulagshugmynd? Geturðu nefnt dæmi.

- 15 svöruðu spurningunni játandi og gátu flestir nefnt dæmi eða tilvik þar sem umhverfismatið hafði áhrif á mótun skipulagstillögu/tillögu að áætlun.
- 8 svöruðu spurningunni neitandi en aðrir tóku ekki afstöðu eða þekktu ekki til.
- Ráðgjafar hafa meiri trú á að umhverfismatskili betri áætlunum heldur en fulltrúar sveitarfélaganna.

Í umræðum kom fram að þekkingin á umhverfismati áætlana væri að aukast smátt og smátt, sérstaklega hjá fólki sem sæti í ráðum og nefndum sveitarfélaganna. Aðilar væru að þjálfast í umhverfismati og legðu meira af mörkum í vinnuferlinu sem leiddi til þess að ákvarðanir væru byggðar á betri vitneskju en oft áður. Fram kom að fyrst eftir að lögin um umhverfismat áætlana tóku gildi var meira um að skýrslur væru unnar og þeim komið frá, án þess að afstaða hafi verið tekin til þess hvort og hvaða áhrif tiltekna framkvæmdir eða stefna hefði á umhverfið.

Þekking á umhverfismati áætlana er að aukast og í einhverjum tilvikum er umhverfismatið að hafa áhrif á áætlanagerð.

9.11 Dregur umhverfismat úr neikvæðum áhrifum?

(14) Með hliðsjón af þinni reynslu af umhverfismati áætlana, telur þú að þetta verklag nýtist til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum við framfylgd áætlunar?

- Allir ráðgjafarnir (13) sem svöruðu spurningunni, utan einn, telja að umhverfismatið nýtist til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum.
- Þrír af fjórum fulltrúum stofnana og flestir fulltrúar sveitarfélaganna eru sammála því, en ekki á jafn afdráttarlausan hátt.
- Margir tóku fram að umhverfismatið nýtist eða gæti nýst til að draga úr neikvæðum áhrifum ef það væri unnið samhliða mótun áætlunar sbr. séf matið er nýtt á réttan hátt og unnið samhliða+ og séf aðferðarfræðinni er rétt beitt+ og ennfremur ef umhverfismat áætlana væri felld undir skipulagslög.
- Fulltrúi stofnunar benti á að umhverfismatið myndi nýtast til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum ef farið væri eftir ábendingum stofnunarinnar.

Þátttakendur í könnuninni eru flestir jákvæðir gagnvart umhverfismati áætlana og telja að það geti dregið úr neikvæðum umhverfisáhrifum. Til þess að umhverfismat áætlana geti haft raunverulega áhrif á stefnu og innihald áætlunar þarf að samtvinna matsferlið áætlanagerðinni.

9.12 Tillögur um breytingar á lögum um umhverfismat áætlana?

(15) Ertu með tillögu hvernig er hægt að breyta löggjöfinni um umhverfismat áætlana þannig að hægt sé að auka skilvirkni og hagkvæmni umhverfismats áætlana.

- Um helmingur (14) leggur til sameiningu laga um umhverfismat áætlana og skipulagslög.
- Álíka margir leggja áherslu á að einfalda löggjöfina, gera hana skýrari og sveigjanlegri gagnvart umfangi verkefna.
- Síðari áherslan endurspeglast í eftirfarandi svari sveitarfélags: sSkipulagsstofnun á það til að framfylgja lagabókstafnum óþarflega nákvæmlega. Oft á tíðum er ekki þörf á fullnustu allra liða um upplýsingar skv. 6. gr. laganna þar sem verkefnið er þess eðlis að ekki er þörf á því+.

Í umræðum kom ítrekað fram að vegna þess að umhverfismatið er hluti af skipulagsferlinu sé eðlilegt að fella kröfur um umhverfismat inn í skipulagslög. Það myndi jafnframt tryggja að fleiri áhrifaþættir, eins og stefna um byggðaðþróun, væri sjálfkrafa viðfangsefni umhverfismats.

Könnunin bendir til þess að þeir sem koma að umhverfismati sjái ávinning í því að samtvinna ákvæði laga um umhverfismat áætlana við skipulagslög.

9.13 Veikleikar og styrkleikar umhverfismats áætlana

Þátttakendur voru beðnir um að skrá niður helstu veikleika og styrkleika umhverfismats áætlana. Svörin í heild sinni eru í viðauka 1.

Veikleikar

- Of mikil áhersla á stjórnýslu, gerð umhverfisskýrslu og að uppfylla formkröfur laga um umhverfismat áætlana.
- SMörgum finnst meiri áhersla á stjórnýslu en raunverulegt innihald+.
- Umhverfismat áætlana felur í sér viðbótarferli eða sérferli vegna þess að það er sett fram í sérlögum.
- Umhverfismat áætlana kemur of seint inn í áætlanagerð, er unnið eftirá og hefur ekki áhrif á ákvarðanatöku.
- Áherslur og viðfangsefni í umhverfismati endurspeglar ekki endilega það sem er líklegast til að hafa í för með sér umhverfisáhrif.
- Erfitt að leggja mat á áhrif fram í tímann.
- Umhverfismat áætlana er flókið og ruglingslegt fyrir þá sem eru ekki sérfræðingar

Styrkleikar

- Leiðir til upplýstari ákvarðanatöku.
- Eykur meðvitund um umhverfissjónarmið.
- Styrkir skipulagsgerð.
- Dregur úr neikvæðum umhverfisáhrifum.
- Jákvæð áhrif munu koma betur í ljós þegar meiri reynsla er komin af umhverfismat áætlana.

Umhverfismat áætlana hefur ekki enn náð að vera sá farvegur fyrir sjálfbæra þróun sem því er ætlað að vera. Megin ávinningurinn af ferlinu er að þeir sem bera ábyrgð á áætluninni eru upplýstari um áhrif hennar á umhverfið. Umhverfismat áætlana hefur þó alla burði til þess að hafa jákvæð áhrif til framtíðar.

9.14 Samantekt á niðurstöðum

Af könnuninni má ráða að umhverfismat áætlana hefur ekki enn náð að virka sem verklag við stefnumótun nema að takmörkuðu leyti. Ástæðan er m.a. sú að umhverfismatið kemur seint inn í ferlið við gerð áætlunar og nýtist því ekki sem innlegg í stefnumótunina. Flestir sem koma að umhverfismati áætlana og tóku þátt í könnuninni eru hinsvegar sammála um að þetta sé smám saman að breytast með aukinni þekkingu og breyttu viðhorfi. Margir hafa þannig trú á að umhverfismatið geti verið farvegur til þess að búa til betri áætlanir þar sem umhverfissjónarmið eru höfð að leiðarljósi og dregið er úr neikvæðum áhrifum. Allstór hluti þeirra sem koma að ferlinu og tóku þátt í könnuninni telja að markmið laganna og ferlið í heild sinni eigi betri möguleika á því að hafa áhrif á skipulagsgerð ef

ákvæði laganna eru felld inn í skipulagslög. Þá komu fram skýr skilaboð um fleiri og betri leiðbeiningar um umhverfismat áætlana.

Í könnuninni kom í ljós að samanburður á valkostum á ekki alltaf við svo sem þegar skýr stefna um tiltekna framkvæmd eða aðgerðir liggur fyrir á efri stigum áætlanagerðar. Það vekur upp spurningar hvort umhverfismat sé nauðsynlegt í öllum tilvikum, t.d. í deiliskipulagi og vegna breytinga á deiliskipulagi. Á fundinum á Akureyri kom til umræðu hvort Skipulagsstofnun gæti tekið upp svipað fyrirkomulag og við framfylgd laga um mat á umhverfisáhrifum þegar stofnunin tekur ákvörðun um matsskyldu tilkynningarskyldrar framkvæmdar, það sem kallað er vinsun (e.screening). Slíkar hugmyndir koma fram sem viðbrögð við sjónarmiðum um að umhverfismat áætlana sé flókið og þungt í vöfum og að menn standa í þeirri trú að jafnmiklar kröfur séu gerðar til lítilla áætlana og umfangsmikilla áætlana.

Við upphaf vinnu við umhverfismat skipulags- og framkvæmdaáætlana þarf að kortleggja hvaða upplýsingar liggja fyrir og hvað upplýsingar þarf að afla í vinnuferlinu svo unnt sé að spá fyrir um breytingar á umhverfinu, komi viðkomandi áætlun til framkvæmdar. Könnunin bendir til þess að víða vanti upplýsingar og rannsóknir eða þær séu ekki aðgengilegar. Kallað er eftir því að almennar upplýsingar svo sem um náttúrufar og ýmsa samfélagslega þætti séu samræmdar og aðgengilegar á einum og miðlægum stað.

Markmið umhverfismats á áætlanastigi um að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvarðanatöku og meta samlegðaráhrif margra framkvæmda á tiltekna umhverfispætti eða tiltekin svæði virðist, samkvæmt könnuninni, ekki vera að skila sér nema í einstökum tilvikum. Skortur á upplýsingum og aðferðum til að meta samlegðaráhrif eru helsta ástæðurnar fyrir því að samlegðaráhrif eru ekki metin að mati þátttakenda. Könnunin leiddi einnig í ljós að enn vantar nokkuð upp á sameiginlegan skilningi á hugtökum og hvað átt er við með samlegðaráhrif.

Flestir þátttakendurnir í könnuninni eru jákvæðir gagnvart umhverfismati áætlana og telja að verklagið geti dregið úr neikvæðum umhverfisáhrifum við framfylgd áætlunarinnar. Svörin eru þó frekar almenn og enginn nefndi sérstaklega að í gegnum ferlið þarf að hugsa fyrir aðgerðum eða leiðum til að draga úr neikvæðum áhrifum og vöktun áhrifa. Aðeins einn vék að stigskiptingu umhverfismats í svörum sínum þ.e. að sömu áhrifin eru metin á mismunandi stigum áætlanagerðar. Það er nokkuð algengt að ein tiltekin framkvæmd kalli á breytingu á aðalskipulagi og deiliskipulagsgerð auk þess að vera tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu. Sjaldan virðist skoðað fyrirfram hversu nákvæmt matið skuli vera á hverju stigi m.a. til að forðast að endurtaka sama mat.

Í könnuninni var ekki sérstaklega spurt um aðkomu almennings eða annarra hagsmunaðila að ferlinu en í umræðum kom fram það sjónarmið að almenningur hefði almennt ekki áhuga á matsferlinu nema á formlegum auglýsingatíma tillögu og umhverfisskýrslu. Hins vegar er ljóst að ákvæði laganna um

auglýsingu tillögu og umhverfisskýrslu með athugasemdafresti hefur leitt til þess að nýlegar framkvæmdaáætlanir er unnar á opnari og lýðræðislegri máta heldur en áður.

10 Innlendar rannsóknir á umhverfismati áætlana

Fáar rannsóknir hafa verið gerðar á sviði umhverfismats áætlana hér á landi, enda skammur tími frá því að umhverfismatið var innleitt í íslensk lög. Hér er greint frá helstu niðurstöðum tilvika rannsóknar Einars Jónssonar frá árinu 2011 um árangur af innleiðingu umhverfismats áætlana á Íslandi.⁴

Rannsókn Einars var unnin vegna meistararitgerðar í skipulagsfræði og samgöngum við Háskólann í Reykjavík. Meginmarkmið verkefnisins var að rannsaka hvernig stefnumörkun stjórnvalda um að stuðla að umhverfisvernd og sjálfbærni hefur náð fram að ganga í gegnum umhverfismat á aðalskipulagi. Annað markmið var að þróa og prófa verkfæri, svokallaðan matslista, til að meta árangurinn af innleiðingu umhverfismats áætlana. Takmarkanir matslistans fólust í því að með notkun hans er fyrst og fremst lagt mat á gæði umhverfisskýrslna, frekar en gæði umhverfismatsins sjálfs og áhrifa þess á skipulagstillöguna. Niðurstöður Einars eru byggðar á greiningu á fimm aðalskipulagsáætlunum, umhverfisskýrslum og viðtölum.

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að mesti ávinningur af umhverfismati áætlana sé upplýstari ákvarðanataga og ákveðið gegnsæi. Því til stuðnings nefnir Einar að þar sem umhverfisáhrif valkosta séu sýnileg þurfi góðan rökstuðning til þess að réttlæta það ef teknar eru ákvarðanir sem hafa veruleg neikvæð áhrif á umhverfið. Í meginráttum sé gerð skilmerkileg grein fyrir umhverfismatinu og umhverfisskýrslurnar virðast uppfylla þær formlugu kröfur sem gerðar eru til þeirra.

Í rannsókn Einars koma fram efasemdir um að umhverfismat áætlana virki sem skyldi sem tæki til stefnumótunar. Með því er átt við stilla upp og bera saman valkosti m.t.t. umhverfisáhrifa og samþætta umhverfissjónarmið við mótun stefnu eða hvort umhverfismatið sé aðallega nýtt til að meta umhverfisáhrif af þegar mótaðri skipulagstillögu. Ástæður þessara efasemda eru raktar til þess að umhverfismatið kemur of seint inn í skipulagsferlið til að geta nýst sem skyldi við stefnumörkunina. Í rannsókn Einars kemur einnig fram að í þeim tilvikum sem könnuð voru hafi samráð við umsagnaraðila skort sem komi niður á ákvörðunum um umfang og áherslur í umhverfismatinu sem hafi leitt til þess að umhverfismatið verður ekki eins markvisst og æskilegt er.

11 Umfjöllun um framkvæmd laganna

Í þessum kafla er fjallað um hvernig til hefur tekist með framkvæmd laga um umhverfismat áætlana og dregin fram þau vandkvæði sem komið hafa fram við framkvæmd laganna að mati stofnunarinnar.

11.1 Almenn um framkvæmd laganna

Skipulagsstofnun hefur í áratugi átt samstarf við sveitarfélögin um gerð skipulagsáætlana og á þeim samstarfsvettvangi hefur stofnunin getað komið á framfæri ákvæðum laga um umhverfismat áætlana í tengslum við skipulagsgerð sveitarfélaganna.

Sambærilegt samstarf eða samráð hefur ekki verið fyrir hendi í tengslum við aðra áætlanagerð sem fellur undir ákvæði laganna, svo sem um skógrækt, orkumál og landbúnað og því ekki verið eins auðvelt að koma á framfæri upplýsingum um umhverfismat áætlana til ábyrgðaraðila svokallaðra framkvæmdaáætlana. Áætlanir í þessum flokki, unnar í samræmi við lög um umhverfismat áætlana, hafa verið færri en Skipulagsstofnun átti von á við gildistöku laganna. Skipulagsstofnun vakti athygli forsætisráðuneytis, samgönguráðuneytis, iðnaðarráðuneytis, sjávar- og landbúnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis, með bréfi í júlí 2009, á lögum um umhverfismat áætlana og hlutverki Skipulagsstofnunar samkvæmt þeim lögum og þágildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Í bréfinu var jafnframt óskað eftir að fá sendar núgildandi áætlanir í málaflökkum ráðuneytanna en viðbrögð við bréfinu voru dræm.

Engin einhlít skýring er á því hversu fáar framkvæmdaáætlanir hafa verið unnar með hliðsjón af lögnum. Óvissa um túlkun á gildissviði laganna þ.e. hvaða tegundir framkvæmdaáætlana falla undir lögina sbr. umfjöllun hér að neðan, getur verið hluti af skýringunni en einnig sú staðreynd að ekki hefur verið unnið að áætlanagerð eða reglulegri endurskoðun á áætlunum á tilteknum sviðum, þrátt fyrir lagaákvæði þar um. Þetta á m.a. við um skógræktar- og landgræðsluáætlanir.

Skilin milli almennrar stefnumörkunar stjórnvalda (policies) og áætlana (plans eða programmes) geta verið óljós og heiti skjala eins og stefna eða áætlun á skjölum er tilviljunarkennd. Þá er oft óljóst hvort og hvaða áhrif slíkar áætlanir hafa á stefnumörkun og eða á útfærslu á síðari stigum áætlanagerðar þar sem sett eru skilyrði fyrir leyfisveitingum. Þegar svo ber undir getur verið erfitt að ákveða hvort viðkomandi áætlun falli undir lögina.

Í undirbúningi landsskipulagsstefnu voru rýndar nokkrar áætlanir og stefnuskjöl tengd landnotkun. Í ályktunarkafli í yfirliti yfir stefnu stjórnvalda er varðar landnotkun⁵ kemur fram að stefna og áætlanir á landsvísu þyrftu að vera settar fram með skýrari og samræmdari hætti auk þess sem tilurð og staða slíkra stefnuskjala í stjórnsýslunni og vægi í ákvarðanatöku þurfi að vera gagnsæri. Í yfirlitinu er bent

á að slík stefnuskjöl þurfi að vera höfð til hliðsjónar við ákvarðanir fjárveitingavaldsins til að þeim sé framfylgt og þær hafi tilætluð áhrif. Á þessu þarf að taka með samræmdum hætti í stjórnsýslu ríkisins.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum um umhverfismat áætlana eru eftirtaldar áætlanir nefndar sem dæmi um áætlanir sem unnar hafa verið hér á landi og teljast uppfylla skilyrði laganna:

- Landgræðsluáætlun.
- Áætlanir um landshlutaverkefni í skógrækt.
- Heimildir til raforkuvera, sbr. lög um raforkuver nr. 60/1981 sem nú eru fallin úr gildi.
- Samgönguáætlun.
- Skipulagsáætlanir sveitarfélaganna.
- Byggðaáætlun
- Raforkuskýrsla, sbr. 39. gr. raforkulaga nr. 65/2003.

Af þessum áætlunum hafa aðeins skipulagsáætlanir sveitarfélaganna og samgönguáætlun verið endurskoðuð og unnin í samræmi við lög um umhverfismat áætlana. Í kafla 8.2 eru tilgreindar fleiri áætlanir sem hlotið hafa málsmeðferð samkvæmt lögunum.

11.2 Hvaða áætlanir falla undir?

Markmið laga um umhverfismat áætlana er í samræmi við tilskipun 2001/42/EB, þ.e. að draga úr verulegum neikvæðum umhverfisáhrifum með umhverfismati tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana sem líklegar eru til þess að hafa í för með sér veruleg áhrif á umhverfið. Í 3. kafla hér að framan er gerð grein fyrir gildissviði laganna þar sem fram kemur að undir ákvæði laganna falli skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í greinargerð með frumvarpi að lögunum er í umfjöllun um 4. greinina, sem varð að 3.gr. laganna, nánar skýrt hvað átt er við með skipulags- og framkvæmdaáætlunum. Þar segir m.a.: „*Gert er ráð fyrir að skipulags- og framkvæmdaáætlanir þurfi að uppfylla tvö grunnskilyrði til að falla undir kröfur um umhverfismat sbr. 1. mgr., annars vegar að marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000. Í tilskipun 2001/42/EB er þetta skilyrði nánar útfært með lista yfir tegundir áætlana sem ávallt skulu háðar umhverfismati, en það eru áætlanir sem fjalla um landbúnað, skógrækt, fiskeldi, orkumál, iðnað, samgöngur, meðhöndlun úrgangs, vatnsnýtingu, fjarskipti, ferðaþjónustu eða skipulag byggðapróunar og landnotkunar. Hér er um að ræða flokkun á tegundum áætlana sem marka ramma fyrir viðkomandi framkvæmdir.*“⁶ Hitt grunnskilyrðið er að áætlunin séu undirbúin eða samþykkt af stjórnvöldum og unnin á grundvelli laga, reglugerða eða ákvörðun ráðherra.

Samkvæmt 3.mgr. 3.gr. tilskipunarinnar er aðildarríkjunum heimilt að ákveða að skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem taka til lítilla svæða eða fela í sér óverulegar breytingar frá eldri áætlunum, séu ekki háðar umhverfismati, annað hvort með því að undanskilja tiltekna skipulags- og framkvæmdaáætlanir eða með ákvörðun í hverju tilviki fyrir sig líkt og gert er við tilkynningarskyldar framkvæmdir samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum (e.screening). Í greinargerð með lögunum kemur fram að ekki þótti æskilegt innleiða tilskipunina með þeim hætti og lagt til að öll áætlanagerð sem tilgreind er í 1. mgr. 4.gr. frumvarpsins (1.mgr. 3.gr. laganna) sé háð mati. Umfang og áherslur fari ávallt eftir eðli og umfangi áætlunar og því ætti umhverfismat áætlana sem taka til lítilla svæða eða óverulegrar breytingar ekki að vera verulega íþyngjandi.

Af þessu má álykta að allar skipulagsáætlanir og breytingar á þeim ættu ávallt að vera háðar umhverfismati áætlana. Sú ályktun er í samræmi við niðurstöður skýrslu um forsendur innleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins⁷ og Leiðbeiningar um umhverfismat áætlana⁸ sem unnar voru á grundvelli 11.gr. laganna. Með sömu rökum ættu áætlanir á vegum ríkisins, svo sem raforkuskýrsla, skógræktaráætlanir, landgræðsluáætlun og áætlanir um meðhöndlun úrgangs, ávallt að vera háðar umhverfismati með hliðsjón af umfangi á áherslum áætlunarinnar.

Framkvæmd laganna hefur þó verið með öðrum hætti. Við ákvörðun um hvort áætlun fellur undir gildissvið laganna hefur ekki verið tekið mið af því hvort viðkomandi áætlun falli í þann flokk áætlana sem tilgreindur er í a-lið 2. mgr. 3.gr. tilskipunarinnar heldur hefur 1. mgr. 3. gr. verið túlkuð með þeim hætti að aðeins áætlun sem markar stefnu um tiltekna framkvæmd sem tilgreind er í viðaukum laga um mat á umhverfisáhrifum sé háð umhverfismati. Sú afstaða kom m.a. fram í bréfi umhverfisráðuneytisins dags. 21. janúar 2010 við fyrirspurn Skipulagsstofnunar um hvernig farið skuli með breytingar á skipulagsáætlunum sem falla undir ákvæði laga um umhverfismat áætlana en breytingin sjálf felur ekki í sér stefnumörkun um leyfisskyldar framkvæmdir samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þessi túlkun getur haft í för með sér að skipulagsáætlanir, sem fela í sér að stór og/eða lítt röskuð svæði eru skipulögð fyrir t.d. frístundabyggð, eru ekki taldar falla undir ákvæði laganna á meðan lítilsháttar breyting á deiliskipulagi, svo sem fyrir breytingu á stofnbraut í þéttbýli, er háð umhverfismati. Afleiðing þessa er jafnframt að umhverfismat áætlana ber oft sterkan keim af mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar og tekur ekki á samlegðaráhrifum sem skyldi líkt og tilskipunin gerir ráð fyrir. Á grundvelli sömu túlkunar hafa komið fram sjónarmið um að ekki sé þörf á að leggja mat á umhverfisáhrif við endurskoðun aðalskipulags.

Ef viðaukar við lög um mat á umhverfisáhrifum hefðu verið í fullu samræmi við tilskipunina hefðu lögin um umhverfismat áætlana tekið til fleiri áætlana en raun ber vitni. Eins og kunnugt er hefur ESA gert athugasemdir við þau viðmið sem sett hafa verið í viðaukana í íslenskum lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Lagðar hafa verið fram á Alþingi tillögur að breytingu á lögunum til samræmis við athugasemdir ESA. Taki breytingin gildi hefur hún áhrif á framkvæmd laga um umhverfismat áætlana þess efnis að mun fleiri áætlanir verða háðar lögum um umhverfismat áætlana.

Orðalag 1. mgr. 3. gr. má túlka á báða þá vegu sem lýst er hér að framan ef ekki er leitað skýringa í greinargerð með frumvarpinu, svo sem hvað átt er við með sskipulags- og framkvæmdaáætlunum og hvað átt er við með það marka stefnu er varðar leyfisveitingar. Að mati Skipulagsstofnunar þarf því að skýra ákvæðið nánar og hafa til hliðsjónar greinargerð frumvarpsins, sbr. einnig leiðbeiningar Evrópusambandsins um innleiðingu tilskipunarinnar⁹. Skipulagsstofnun tekur undir það sjónarmið sem fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana að ekki sé rétt að gera ráð fyrir vinsun (e.screening) líkt og gert er í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Æskilegra sé að tilgreina nánar í 1. mgr. 3. gr. þær áætlanir sem teljast falla undir lögin og ennfremur undanskilja þær áætlanir sem ekki eru taldar líklegar til að hafa í för með sér veruleg umhverfisáhrif, svo sem óverulegar breytingar á skipulagi og því ekki umhverfismatsskyldar skv. ákvæðum laganna. Sjá tillögur í 12. kafla.

11.3 Umfang og áherslur í umhverfismati

Ábyrgðaraðila áætlunar ber samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana að hafa samráð við Skipulagsstofnun um umfang og nákvæmi upplýsinga í umhverfisskýrslu. Fljótlega eftir að leiðbeiningarit Skipulagsstofnunar um umhverfismat áætlana kom út komst á það verklag að ábyrgðaraðili áætlunar tekur saman matslýsingu þar sem gerð er grein fyrir áherslum í umhverfismati og sendir hana til Skipulagsstofnunar til samráðs og umsagnar.

Matslýsing er hugsuð sem verkáætlun og er í auknum mæli farin að nýtast sem slík hvað varðar skipulagsáætlanir. Matslýsing hefur fyrst og fremst þýðingu ef hún er unnin snemma í ferlinu og samhliða drögum að áætlun. Þar á að koma fram hvað eigi að meta og af hverju, hvaða upplýsingum matið verður byggt á, hvaða aðferðum verður beitt við matið, upplýsingar um tengdar áætlanir, umhverfismarkmið sem skipta máli við matið og tillögugerðina og hvernig staðið verður að kynningum og samráði.

Flestar matslýsingar fylgja ákveðnu formi sem byggir á lista yfir efni umhverfisskýrslu í 6. gr. laga um umhverfismat áætlana og er einnig gerð grein fyrir í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar. Að því leyti er uppbygging matslýsinga að verða nokkuð stöðluð.

Helstu athugasemdir Skipulagsstofnunar á þessu stigi umhverfismatsins lúta að skilgreiningu á umhverfisþáttum og svokölluðum áhrifaþáttum, þ.e. hvað í stefnu áætlunar er líklegt til að hafa í för með sér veruleg áhrif og hvaða þættir í umhverfinu eru líklegir til að verða fyrir áhrifum af stefnunni. Í mörgum tilvikum á eftir að vinsa frá atriði sem skipta ekki máli í matinu, Jafnframt vantar oft að setja þá þætti sem fyrirhugað er að meta í samhengi við aðstæður á svæðinu, svo sem grunnupplýsingar um ástand umhverfisþátta, umhverfisjónarmið og tengsl við aðrar áætlanir sem gilda á viðkomandi svæði. Algengt er að við umhverfismat áætlunar sé megináhersla lögð á framkvæmdir úr 1. og 2.

viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, sem ekki er í öllum tilvikum rökrétt þar sem forsenda fyrirhugaðra framkvæmda á öðrum sviðum, svo sem stefna um að taka óbyggð svæði undir byggð, er í sumum tilvikum mun líklegri til þess að hafa í för með sér veruleg umhverfisáhrif heldur en einstaka tilkynningar- eða matsskyldar framkvæmdir.

Ennþá virðist vefjast fyrir mönnum hvað einstök hugtök í lögnum standa fyrir eins og umhverfisþáttur, umhverfisvandamál og umhverfisverndarmarkmið og hugtökum jafnvel ruglað saman. Þá vantar oft að greina frá því hvaða upplýsingar liggja fyrir og hvaða gagna þarf að afla, upplýsingar um einkenni og vægi áhrifa, hverjir muni leggja mat á áhrifin og hvaða aðferðum verði beitt.

Í deiliskipulagi, umfram aðrar tegundir áætlana, hefur borið á því að samráð við Skipulagsstofnun gleymist eða að matslýsing er send með fullmótaðri deiliskipulagstillögu sem hefur þá engan tilgang annan en að uppfylla formkröfur laganna um samráð. Einnig vantar nokkuð upp á að ábyrgðaraðilar áætlunar, í flestum tilvikum skipulagsnefndir og sveitarstjórnir, sjái þann ávinning sem felst í því að gera raunhæfa og skýra matslýsingu snemma í vinnuferlinu.

Að jafnaði eru matslýsingar þó ágætlega unnar og hafa farið batnandi að því leyti að þær eru gerðar fyrr í ferlinu, eru raunhæfari og líklegri til að vera fylgt eftir við gerð áætlunar og umhverfisskýrslu heldur en áður.

Með skipulagslögum sem tóku gildi 1. janúar 2011 er gerð krafa um að tekin sé saman lýsing við endurskoðun og verulegar breytingar á aðalskipulagi og einnig við gerð nýs deiliskipulags. Lýsing skipulagsgerðar og matslýsing innihalda í öllum meginatriðum sömu efnisþætti og hefur Skipulagsstofnun lagt áherslu á að sveitarfélögin sameini gerð lýsingar og matslýsingar þegar um er að ræða áætlun sem fellur undir ákvæða laga um umhverfismat áætlana. Það ætti að stuðla að því að umhverfismatið verði betur fléttað saman við skipulagsvinnuna frá upphafi og gera vinnuferlið einfaldara. Með ákvæðum um gerð lýsingar og kynningu á henni er aðkoma almennings, fagstofnanna og annarra hagsmunaaðila betur tryggð en áður og þar með einnig að umhverfismati þegar lýsing er jafnframt matslýsing.

11.4 Kynning og samráð

Í lögum um umhverfismat áætlana er rík áhersla lögð á kynningu og samráð og er gerð matslýsinga og ekki síst umhverfisskýrslu, liður í því að gera upplýsingar um áhrif áætlunar aðgengilegar almenningi og stjórnvöldum. Í nýjum skipulagslögum er aukin áhersla á kynningu og samráð frá fyrri lögum, þ.m.t. um gerð lýsingar eins og bent var á í kaflanum hér að framan. Kynning og samráð samkvæmt skipulagslögum, svo sem við fagstofnanir við mótun skipulagstillögu, fellur nánast saman við kröfur laga um umhverfismat áætlana enda er umhverfismatið í raun hugsað sem verklag við

áætlanagerð. Æskilegt væri að straumlínulaga samráðsferla vegna skipulagsáætlana og umhverfismats áætlana enn frekar.

Í niðurstöðum könnunar sem gerð er grein fyrir í 9. kafla koma fram sjónarmið um að æskilegt væri að flétta ákvæði um umhverfismat skipulagsáætlana inn í skipulagslögin. Í ljósi framangreindrar niðurstöðu um að í raun séu allar skipulagsáætlanir háðar umhverfismati samkvæmt lögunum væri eðlilegt að fella ákvæði laganna um umhverfismat skipulagsáætlana inn í skipulagslögin. Samkvæmt 12. gr. skipulagslaga á að leggja mat á áhrif allra skipulagsáætlana á umhverfið. Hugmyndafræðin að baki laga um umhverfismat áætlana annars vegar og skipulagslaga hins vegar er sú sama, þ.e. að tryggja að áætlanagerð stuðli að sjálfbærri þróun umhverfisins. Munurinn felst aðallega í að skýrari kröfur eru gerðar til framsetningar umhverfismatsins í lögum um umhverfismat áætlana þó kröfur um efnisatriði umhverfismatsins séu sams konar og gerðar eru til umhverfismats skipulagsáætlunar skv. skipulagslögum. Þá er í lögum um umhverfismat áætlana gerð krafa um skriflegan rökstuðning með endanlegri afgreiðslu áætlunar sem væri eðlilegt að skipulagsnefnd vinni með öllum samþykktum á skipulagi, óháð því hvort viðkomandi áætlun félli undir ákvæði laga um umhverfismat. Í lögum um umhverfismat áætlana er gerð krafa um að umhverfisskýrsla sé send til umsagnar Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar og annarra aðila eftir því sem við á, áður en endanleg afgreiðsla fer fram. Með því að taka umhverfismat skipulagsáætlana inn í skipulagslögin er mögulegt að straumlínulaga frekar ákvæði um samráð og umsagnarferli hvað varðar skipulag og umhverfismat.

Með sambærilegum hætti væri æskilegt að flétta ákvæði um umhverfismat inn í lög um aðra áætlanagerð. Í lögum um aðrar áætlanir, svo sem í lögum um samgönguáætlun, skógræktaráætlanir o.fl. áætlanir sem eru umhverfismatsskyldar, eru yfirleitt ekki ákvæði um kynningu og samráð. Kynningar- og samráðferli umhverfismats áætlana stuðlar þannig að lýðræðislegu ferli fyrir ákvarðanatöku þessara áætlana og tryggir aðkomu almennings og sveitarstjórna við gerð slíkra áætlana.

11.5 Gerð umhverfisskýrslu

Umhverfisskýrsla er skrásetning á matsferlinu og niðurstöðum matsins, þ.e. að gera umhverfismatið sýnilegt og einnig þarf hún að innihalda rökstuðning fyrir ákvörðun um þá stefnu eða framkvæmdir sem teknar eru með áætluninni. Umhverfisskýrsla þarf að vera af þeirri nákvæmni að þeir sem taka endanlega ákvörðun um stefnu áætlunar geti með skýrum hætti séð hvaða kostir komu til greina, hvaða aðferðum var beitt við matið og samanburð á áhrifum raunhæfra valkosta við stefnu. Í umhverfisskýrslu þarf einnig að upplýsa um óvissu um áhrif, mögulegar aðgerðir til að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð áhrif og annað sem skiptir máli fyrir niðurstöðu matsins. Jafnframt þarf að gera grein fyrir hvernig staðið verður að vöktun áhrifa af framfylgd áætlunar, einkum ef niðurstaðan er sú að stefna áætlunar sé líkleg til að hafa í för með sér neikvæð umhverfisáhrif.

Almennt uppfylla ábyrgðaraðilar áætlunar lágmarkskröfur laga um umhverfismat áætlana um samráð við almenning og aðra hagsmunaaðila á vinnslustigi áætlunar og umhverfismats. Umhverfisskýrsla ásamt tillögu að áætlun er auglýst opinberlega og send til Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar, hlutaðeigandi sveitarfélaga og til annarra aðila eftir því sem við á.

Í anda hugmyndafræði umhverfismats áætlana hefur Skipulagsstofnun lagt töluverða áherslu á gerð og sýnileika umhverfisskýrslu. Sú áhersla hefur mörgum þótt gagnrýni verð með þeim rökum að megináherslan þurfi að vera á takmarkið, sem er betri áætlun. Skipulagsstofnun tekur undir það sjónarmið að umhverfisskýrslan sé ekki markmið í sjálfu sér en bendir á að um leið og umhverfismatið er farvegur fyrir góða áætlanagerð að þá er í umhverfisskýrslu sett fram lýsing á umhverfisáhrifum ásamt frásögn af matsferlinu og rökstuðningur fyrir endanlegri niðurstöðu. Markmiðið með gerð umhverfisskýrslu er að gera áætlunarferlið sýnilegt og varpa ljósi á umhverfisáhrif áætlunarinnar með gagnsæjum hætti. Umhverfisskýrsla er ekki samantekt eða tækniskýrsla sem er gerð í lokin.

Að mati Skipulagsstofnunar vantar nokkuð uppá að umhverfisskýrslur séu nægilega upplýsandi eða trúverðugar um líkleg áhrif og ekki er í öllum tilvikum fylgt eftir því verklagi sem lagt var upp með í matslýsingu við samráð um umfang og áherslur í umhverfisskýrslu. Rökstuðningur og útskýringar á verulegum og óverulegum, jákvæðum og neikvæðum áhrifum eru oft það knappar og yfirborðskendar að þær skilja eftir fleiri spurningar en svör. Það vantar gjarnan að setja stefnu áætlunar í samhengi við umhverfissjónarmið stjórnvalda þannig að það sé skýrt hvort viðkomandi stefna styðji við eða stangist á við stefnu stjórnvalda svo sem um náttúruvernd eða staðla sem varða heilsu og öryggi. Aðgerðir til þess að draga úr neikvæðum áhrifum eru stundum dregnar inn í vægiseinkunn á áhrifum á umhverfið sem leiðir til þess að veruleg neikvæð áhrif eru talin verða óveruleg.

Margar umhverfisskýrslur bera þess merki að hafa verið skrifaðar í kringum fyrirfram mótaða tillögu þar sem hún er mátuð saman við umhverfismarkmið stjórnvalda í lögum og reglugerðum. Hugtakið seftirámat%ær sprottið af þessari matsaðferð. Þetta á einkum við um umhverfisskýrslur sem eru lagðar fram í tengslum við skipulagsbreytingar vegna tiltekinna framkvæmda sem þegar hafa fengið meðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Slíkar umhverfisskýrslur eru fyrst og fremst upplýsandi um áhrif viðkomandi framkvæmdar en ekki frásögn af ferlinu við gerð áætlunar þ.e. hvernig niðurstöður um áhrif voru fengnar.

Eins og fram kom í könnuninni (kafla 9.4) eru dæmi um að umhverfisskýrslur séu unnar til að koma til móts við kröfur laganna fremur en til að upplýsa viðkomandi stjórnvöld og almenning áður en tekin er ákvörðun um tillögu. Slíkar umhverfisskýrslur eru oft almenns eðlis og mikið um endursögn úr leiðbeiningum Skipulagsstofnunar eða lagaákvæðum.

Skipulagsstofnun telur ekki tilefni til að draga úr ákvæðum laganna um gerð umhverfisskýrslu og að aukin reynsla og þekking á umhverfismati áætlana muni leiða til þess að ábyrgðaraðilar og ráðgjafar

finni jafnvægið á milli umfangs og áherslna í umhverfisskýrslu og eðli og umfangi þeirrar áætlunar sem unnið er með í framtíðinni.

11.6 Samlegðaráhrif

Í greinargerð með frumvarpi til laga um umhverfismat áætlana kemur fram að leggja eigi mat á samlegðaráhrif margra framkvæmda á umhverfið og er það í anda tilskipunar 41/2001/EB sem lögin byggja á. Eins og könnunin gefur til kynna og athugun Skipulagsstofnunar styður, eru samlegðaráhrif nánast óþekkt í umhverfismati áætlana. Það er ekki aðeins bundið við Ísland því erlendar rannsóknir og kannanir hafa einnig leitt í ljós takmarkaða eða óljósa þekkingu á því hvað felst í hugtakinu samlegðaráhrif og hvort og hvernig skuli fjallað um þau í mati áhrifum áætlunar¹⁰.

Það að samlegðaráhrif eru ekki metin tengist að einhverju leyti óvissu um áhrif tiltekinnar stefnu eða framkvæmda í viðkomandi áætlun. Þar sem óvissa er um áhrif er frekara mati og vöktun á verulegum áhrifum vísað á síðari stig áætlanagerðar eða í framkvæmdamat. Það er ákveðin tilhneiging til að vísa almennt mati á áhrifum af efra stigi áætlanagerðar yfir á neðra stig svo sem af aðalskipulagsstigi yfir á deiliskipulagsstig. Á þann hátt glatast tækifærið til að meta samlegðaráhrif og sammögnuð áhrif áætlunarinnar sem þó ætti fyrst og fremst við að meta þegar um er að ræða heildstæða áætlun. Sem dæmi má nefna loftslagsbreytingar sem eru afleiðing samlegðaráhrifa eða samansafnaðra áhrifa hinna ólíku stefnumiða áætlunar og því mikilvægt að þessum þætti umhverfismatsins verði gefinn meiri gaumur. Leggja þarf áherslu á að vinna leiðbeiningar um viðfangsefnið.

11.7 Loftslagsbreytingar

Umfjöllun um loftslagsmál hefur ekki verið stór þáttur í umhverfismati áætlana hér á landi en til að mynda í Skotlandi er talið að umhverfismat áætlana geti haft mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að opinberri áætlanagerð og viðbrögðum við loftslagsbreytingum¹¹. Loftslagsmál eru þó að verða sífellt fyrirferðarmeiri í umræðu og áætlanagerð sem m.a. endurspeglast í Samgönguáætlun 2011-2022¹². Í samgönguáætlun er stefnt að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og styðja þar með lykilaðgerðir í aðgerðaráætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum sem ríkisstjórnin samþykkti haustið 2010. Að öðru leyti hefur lítið verið fjallað um hvað umhverfismat áætlana getur lagt af mörkum til að draga úr neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga og hvort það geti nýst sem farvegur fyrir umræðu um loftslagsbreytingar og viðbrögð við þeim. Tilfni er til að kanna nánar og draga lærdóm af, hvernig tekið hefur verið á loftslagsmálum við gerð skipulagsáætlana og umhverfismat þeirra í nágrannalöndum okkar.

11.8 Afgreiðsla endanlegrar áætlunar og vöktun

Í lögum um umhverfismat áætlana segir í 9. gr. að sá sem beri ábyrgð á umhverfismati áætlunar skuli við afgreiðslu áætlunar hafa hliðsjón af umhverfisskýrslu og þeim athugasemdum sem bárust við tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu, sem og ef borist hafa athugasemdir frá öðrum ríkjum vegna áhrifa þar. Eftir afgreiðslu áætlunar skulu eftirtalin gögn kynnt þeim sem hafa fengið tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu til sérstakrar kynningar:

- a. Endanleg áætlun.
- b. Greinargerð um hvernig umhverfissjónarmið hafa verið felld inn í áætlunina og hvernig höfð hefur verið hliðsjón af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust á kynningartíma við tillögu og umhverfisskýrslu og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun, í ljósi þeirra valkosta sem skoðaðir voru.
- c. Hvernig hagað skuli vöktun vegna líklegra verulegra umhverfisáhrifa af framkvæmd áætlunar komi hún eða einstakir þættir hennar til framkvæmda

Greinargerð með afgreiðslu áætlunar er lykillinn að því að gera gagnsætt hvernig umhverfismatið og athugasemdir almennings og stofnana höfðu áhrif á ákvörðun um endanlega áætlun. Þrátt fyrir að ákvæði laganna séu skýr er þessum lokaáfangi á umhverfismatsferlinu lítill gaumur gefinn. Í tilviki skipulagsáætlana er Skipulagsstofnun ávallt send endanleg áætlun, ýmist til athugunar og varðveislu eða til staðfestingar, ásamt afriti af athugasemdum sem bárust og svörum sveitarstjórnar við þeim. Greinargerð samkvæmt b. lið 9. gr. laganna liggur þó ekki alltaf fyrir þegar ábyrgðaraðili áætlunar afgreiðir svör við athugasemdum og samþykkir endanlega áætlun. Skipulagsstofnun hefur því þurft að kalla eftir henni í fjölmörgum tilvikum. Það er því tilefni til að útbúa leiðbeiningar um gerð framangreindrar greinargerðar og útskýra tilgang hennar.

Vöktun er hluti af framfylgd viðkomandi áætlunar en tilgangur hennar er að kanna hvort neikvæð áhrif verði af völdum áætlunarinnar, þar á meðal ófyrirséð áhrif sem þörf geti verið á að bregðast við. Með vöktun fást m.a. upplýsingar um hvort framfylgd áætlunar sé með þeim hætti sem ráðgert var eða hvort þörf sé á að endurskoða viðkomandi áætlun. Umhverfismat áætlana hefur ekki getið af sér margar vöktunaráætlanir og vöktun skv. lögum um umhverfismat áætlana virðist almennt lítið sinnt. Það á sérstaklega við á efri stigum skipulagsgerðar þar sem vöktun er vísað á neðri stig áætlanagerðar, svo sem í deiliskipulag eða mat á umhverfisáhrifum fyrir tiltekna framkvæmd, með þeirri skýringu að ekki liggi fyrir nægilegar upplýsingar. Skortur á upplýsingum um grunnástand umhverfisins kemur bæði niður á mati á samlegðaráhrifum og vöktun verulegra áhrifa. Í deiliskipulagi er vöktun gjarnan almennt orðuð eða tekið fram að farið verði að niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum framkvæmda eða tilmælum umsagnaraðila. Á þessu eru undantekningar og til eru nokkur dæmi um vöktunaráætlanir þar sem skýrt kemur fram hvað á að vakta, hversu oft og hver beri

ábyrgð á vöktun. Án vöktunaráætlunar er ekki til sýnilegt verkfæri til að fylgjast með raunverulegum áhrifum af framkvæmd áætlunar og bera saman við það sem reiknað var með. Til að bregðast við skorti á gerð vöktunaráætlana með áætlunum er aukin áhersla á fræðslu og gerð leiðbeininga.

11.9 Samþætting umhverfismats áætlana og mats á umhverfisáhrifum

Megintilgangur umhverfismats áætlana er að huga að umhverfisáhrifum fyrir á stigum ákvarðanatöku heldur en lögin um mat á umhverfisáhrifum gera ráð fyrir. Í 6. gr. laga um umhverfismat áætlana segir að umhverfisskýrsla skuli innihalda upplýsingar sem ssanngjarn er að krefjast að teknu tilliti til þeirrar þekkingar sem er til staðar, þekktra matsaðferða, efnis og nákvæmni áætlunarinnar og stöðu hennar í stigskiptri áætlanagerð. Þá skal einnig koma fram að hve miklu leyti betur á við að fjalla um tiltekin umhverfisáhrif á síðari stigum áætlanagerðar til að forðast endurtekningar sama mats.

Framkvæmd og aðferðir við umhverfismat áætlana benda til þess að það sé undir sterkum áhrifum af reynslu stofnana og ráðgjafa af framkvæmdamati. Í rannsókn Einars Jónssonar¹³ kom fram að dæmi eru um að umhverfismatið sé hafið áður en samráð á sér stað við Skipulagsstofnun um umfang og áherslur, sem að einhverju leyti megi rekja til vinnuaðferða við mat á umhverfisáhrifum. Þannig sé lítið á umhverfismat áætlana sem sem einskonar stækkaða mynd af framkvæmdamati. Tengingin við tilteknar framkvæmdir úr viðaukum laga um mat á umhverfisáhrifum og staðsetningu þeirra er áberandi í umhverfismatinu.

Skipulagsstofnun hefur skoðað nokkur tilvik þar sem skipulagsáætlun fyrir tiltekna framkvæmd var unnin á sama tíma og framkvæmdaraðili vann að tilkynningu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir sömu framkvæmd. Skipulagsstofnun telur að við tilteknar aðstæður sé augljóst hagræði í því tvinna saman samskonar verkefni fyrir viðkomandi sveitarfélag, umsagnaraðila, framkvæmdaáðila og almenning. Það getur t.d. átt við þegar sveitarfélag áformar framkvæmdir og ræðst í skipulagsbreytingar vegna þeirra áforma. Jafnframt er tilefni til að skoða hvort draga megi úr umsagnarferli tilkynningar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum ef fyrir liggur samþykkt deiliskipulag sem hlotið hefur fullnægjandi málsmeðferð skv. lögum um umhverfismat áætlana þar sem niðurstaða umhverfismatsins er að framfylgd áætlunar sé ekki líkleg til að hafa veruleg áhrif á umhverfið. Tilgangurinn er ekki síst sá að einfalda ferlið m.t.t. stjórnsýslu og draga úr tvíverknaði. Ætla má að ávinningurinn felist í aukinni skilvirkni og sýnileika og betri nýtingu á þeirri þekkingu sem er til staðar.

12 Tillögur til úrbóta

Með hliðsjón af því sem að greint hefur verið frá hér að framan telur Skipulagsstofnun að leggja þurfi áherslu á eftirtalin atriði til að styðja betur við markmið laga um umhverfismat áætlana og framkvæmd þeirra með það að markmiði að bæta áætlanagerð í landinu. Til þess telur Skipulagsstofnun að auka þurfi leiðbeiningar og skýra löginn með breytingum á núgildandi lögum. Tillögurnar eru ekki settar fram í forgangsröð en ljóst er að mikilvægt er að ráðast í vissar lagabreytingar hið fyrsta.

- Breyta lögum um umhverfismat áætlana til að skýra gildissvið laganna. Í þeirri breytingu þarf að taka mið af greinargerð með upphaflegu frumvarpi og tilskipun 41/2001/EB og tilgreina áætlanir sem ávallt eru háðar og jafnframt undanskilja aðrar sem ekki eru taldar líklegar til að valda verulegum áhrifum. Sjá viðauka I með tillögu að breyttu orðalagi í 1. mgr. 3.gr. laga um umhverfismat áætlana.
- Sett verði af stað vinna til að skoða hvernig breyta þurfi lögum til að tvinna betur saman ferli samkvæmt skipulagslögum, lögum um umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum til að einfalda stjórnáætlun og draga úr tvíverknaði. Í því samhengi verði skoðað hvort sameina megi í ein lög skipulagslög og lög um umhverfismat áætlana, sérstaklega hvað varðar skipulagsáætlanir.

13 Viðaukar

Viðauki I

Tillögur Skipulagsstofnunar um breytingar á lögum um umhverfismat áætlana.

Á eftir 1. málslíð 1. mgr. 3. gr. bætist við eftirfarandi málslíður:

Óverulegar breytingar á aðalskipulagi og deiliskipulagi eru þó ekki háðar ákvæðum laganna. Sama gildir um deiliskipulagsáætlanir ef fullnægjandi umhverfismat liggur fyrir á aðalskipulagsstigi um efni deiliskipulags. Breytingar á deiliskipulagi eru ekki háðar ákvæðum laganna ef fullnægjandi umhverfismat liggur fyrir í deiliskipulagsáætluninni sem verið er að breyta.

Viðauki II



MINNISBLAÐ

Efni: Samráðsfundir 8. og 13. september 2011

Tilvísun: 201108006 / 4.0

Á fundinn í Reykjavík mættu fulltrúar frá opinberum stofnunum (3), ráðgjafafyrirtækjum (9), sveitarfélögum (7) og hagsmunasamtökum (1), samtals 20 manns.

Á fundinn á Akureyri mættu fulltrúar frá opinberum stofnunum (1), ráðgjafafyrirtækjum (3) og sveitarfélögum (8), samtals 12 manns.

Svar frá einu ráðgjafafyrirtæki barst með tölvupósti.

1. Hvað telur þú að umhverfismatið sé hlutfallslega stór hluti af vinnuframlagi við gerð áætlunar, gróflega áætlað?

1.1 Ráðgjafar:

- Þetta er allt samþætt og nauðsynleg vinnubrögð, það er erfitt að aðskilja þetta frá annarri vinnu. Sparar örugglega vinnu í heild þegar horft er á heildarferlið. Lykilatriði er samþætting.
- Allt of stórt hlutfall, fer eftir umfangi skipulagsins 5-50%
- 15% fer samt eftir umfangi áætlunar og þeirra framkvæmda sem er matskyld
- Fer eftir umfangi áætlunar. 10% almennt upp í 40% ef tekið með sem hlutfall í stefnumótuninni sjálfri.
- Tölur sem voru nefndar: 10-25, 25-30% , 17-25%, 10-15%, 10%, 5-20%, 10-15%, 30%, um 30%

1.2 Sveitarfélög:

- Ekki stór hluti.
- Hef ekki forsendur til að meta það.
- Akureyrarbær kaupir ráðgjafavinnu vegna umhverfismatáætlana í flestum tilvikum. Okkar vinna felst í yfirferð á gögnum áður en þau fá formlega afgreiðslu.
- Tölur sem voru nefndar: 70%, 25%, 15%, 10, 10%, 15%, 40%, 20%, 10-15%
- Allt of stór 70%

1.3 Opinberar stofnanir:

- 20% lítill hluti, kemur of seint inn í ferlið, þegar búið er að taka ákvarðanir.
- Of lítill, oft er búið að ákveða „veglínu“ eða „framkvæmdasvæði“ og sjálft matið gert eftir á og kostir sem eru skoðaðir eru settir með til að fylgja formi og lögum.
- Tölur sem voru nefndar 10%, 10-20%

1.4 Hagsmunasamtök:

- Get ekki svarað þessu með ákveðnum hætti; þetta er afar misjafnt eftir verkefnum. Samtökin sinna þessu eftir efni og aðstæðum, stundum vel, stundum alls ekki. Fólk hefur ekki tíma; allir í annarri vinnu o.s.frv.

2. Hefur þú nýtt þér leiðbeiningar og fræðslufundi um umhverfismat áætla sem hafa verið í boði á vegum Skipulagsstofnunar? b) Ef svarið er já – hvernig hefur það nýst þér og hvað þarf að gera betur í þeim efnum?

2.1 Ráðgjafar:

- Já.
- Ég hef nýtt mér leiðbeiningarnar en ekki farið á fræðslufundi. Leiðbeiningarnar hafa nýst mér ágætlega. Mér finnst þó að betur þurfi að gera grein fyrir því að umhverfismat áætlana getur verið, ekki síst til að forðast tvíverknað og endurtekningu, hluti af greinargerð og skilmálum. Já, Leiðbeiningarnar helst til langar og fræðilegar. Það nýjasta sem hægt er að nálgast á netinu, blöðungar fínir. Hafa praktískt, skýrt og ekki alveg beint úr lagatexta.
- Já, til hliðsjónar og til að tryggja að lög séu uppfyllt. Leiðbeiningarnar oft ekki í tengslum við raunveruleikann, þarf að uppfæra miðað við reynslu.
- Hef skoðað leiðbeiningarnar. Hafa nýst að einhverju leyti. Leiðbeiningarnar má þó endurskoða m.t.t. einföldunar.
- Já, leiðbeiningar og sent fulltrúa á fundi. Leiðbeiningarnar nýtast mjög vel í vinnu við matið í flestum tilfellum. Kemur fyrir að þær eigi ekki við eða séu of flóknaar.
- Já, námskeið hafa nýst vel í starfi og hafa gert manni kleift að nýta „verkfærið“ í áætlanagerð betur. Fleiri námskeið og sér í lagi að upplýsa sveitarstjórnarfólk um ágæti UMÁ.
- Já, gagnlegar. Gagnlegir fundir. Vantar gátlista og góð dæmi um umhverfismat áætlana.
- Já, fyrst og fremst höfum við nýtt leiðbeiningar, þær eru gagnlegar. Sýnidæmi eru gagnleg, það mætti fjölga þeim. Kynningarfundir þurfa að vera á tungumáli sem allir skilja, líka almenningur og sveitarstjórnarfólk.
- Já, það auðveldar skilning – Ráðstefnur og fundir hjálpa til við skilning og túlkun á lögum og umfangi verkefna.
- Já, alveg nauðsynlegt, mætti einfalda.
- Já leiðbeiningar. Fræðslufundir ekki í boði – það vantar tengingu við nothæfa praktík.

2.2 Sveitarfélög:

- Já, nokkuð vel en málið er mjög víðtækt og tími starfsmanna oft takmarkaður til að fara vel ofan í málin.
- Leiðbeiningar en ekki fræðslufundi. Leiðbeiningar hafa nýst ágætlega en mikilvægt að hafa í huga að hvert verkefni hefur sína sérstöðu.
- Já, það hefur nýst mér vel, kannski mætti halda það oftar.
- Já, mætti útbúa handbók í kjölfar funda (kannski er efnið aðgengilegt á netinu?).
- Já, hef lesið leiðbeiningar þegar þær koma. Alltaf gott að lesa leiðbeiningar af og til, til að hjálpa til við að fókusa á verkefnið. Ferlisleiðbeiningar mest notaðar.
- Nei
- Já, til bóta
- Nei
- Nei

- Nei
- Nei
- Já, hef nýtt mér leiðbeiningar á heimasíðu. Það hefur nýst mér vel, en leiðbeiningar ættu gjarnan vera betri og einfaldari.
- Já, hef farið á flesta fundi Skipulagsstofnunar. Þeir hafa verið upplýsandi.

2.3 Opinberar stofnanir:

- Já, vel og því betur sem maður hefur verið inni í málunum.
- Nei, er nýkomin í starf.
- Já, það hefur aukið þekkingu mína sem nýtist á margan hátt.
- Já. Ekki unnið beint við gerð áætlana, þannig að leiðbeiningar eru til að þekkja ferlið.
- (Ómerkt) Já það nýtist vel. Það þarf að fræða pólitíkusana um nauðsyn gagnsærra vinnubragða og sýna fram á kosti þess að vinna strategískt. Spurning hvernig það er gert best? Sennilega með því að nýta fjölbreytta miðla og miðla síðan dæmum.

2.4 Hagsmunasamtök:

- Ekki persónulega en tel áreiðanlegt að einhverjir í stjórn samtakanna hafi gert það.

3. Hvernig hefur þú aflað þér þekkingar um umhverfismat áætlana?

3.1 Ráðgjafar:

- Skoðað kennslubækur, leiðbeiningar og praktíska reynslu annarra þjóða.
- Háskólanám, reynsla, símenntun, ráðstefnur og leiðbeiningar Skipulagsstofnunar.
- Í námi, með lestri laga og leiðbeininga og öðru útgefnu efni. Með því að skoða önnur mót og með þátttöku í umræðum.
- Með lestri á bókum og greinum og leiðbeiningum héraðs og erlendis. Einnig með skoðanaskiptum við starfsmenn Skipulagsstofnunar sem miðla vel og í sambandi og samskiptum við erlenda ráðgjafa, háskólafólk og embættismenn.
- Fræðibækur, leiðbeiningar erlendra skipulagsyfirvalda.
- Á leiðbeiningablöðum, heimasíðu Skipulagsstofnunar, við vinnu hjá RVK borg og hjá sveitarfélögum sem ráðgjafi.
- Á kynningum Skipulagsstofnunar og með því að lesa lög. Sakna þess að hafa ekki skýr dæmi um lítil einföld verk og stærri flóknari verk.
- Með lestri, fundasetu, samtali við vinnufélaga, aðra kollega, netvafrí ofl.
- Í námi mínu, starfsreynslu og námskeiðum. Lestur leiðbeiningabæklinga Skipulagsstofnunar.
- Í námi áður fyrr, leiðbeiningarit og fræðsluerindi, dæmi erlendis frá, fræðigreinar.
- Frá Skipulagsstofnun eingöngu, fundir og annað efni.
- Með lestri á veftengdu efni og fyrirspurnum og umræðum.
- Í starfi, og með samstarfi við sérfræðinga og Skipulagsstofnun.

3.2 Sveitarfélög:

- Heimasíða Skipulagsstofnunar, samráðsfundir, samskipti við ráðgjafa.

- Með því að sækja fundi og fyrirlestra hjá Skipulagsstofnun. Þá er heimasíða Skipulagsstofnunar mjög góð og allar upplýsingar aðgengilegar. Þá hef ég einnig notað símann og rætt við starfsmenn Skipulagsstofnunar og fengið ráð og leiðbeiningar.
- Hef sótt kynningarfund og ráðstefnur og lesið lög, reglugerðir og leiðbeiningar Skipulagsstofnunar.
- Í skipulagsfræðinámi á sínum tíma, námskeið, reynsla við skipulagsverkefni. Leiðbeiningar Skipulagsstofnunar.
- Með lestri leiðbeininga. Hef einnig lesið fræðin áður fyrr, ekki í núverandi starfi.
- Á fundum og á netinu.
- Hjá ráðgjafa.
- Með því að lesa lög og skoða leiðbeiningar á heimasíðu Skipulagsstofnunar.
- Með lestri laga og vinnu með ráðgjöfum.
- Hef lesið um hlutverk þeirra og tilgang.
- Lesið mér til, aflað upplýsinga hjá reyndara fólki.
- Lesið efni á vefnum, t.d. vef Alþingis (lög og reglugerðir) og vef Skipulagsstofnunar.
- Hjá Skipulagsstofnun fyrst og fremst. Með því að lesa lög og skyld gögn.

3.3 Opinberar stofnanir:

- Tók námskeið í Háskóla Íslands. Lesið leiðbeiningar frá Skipulagsstofnun.
- Með því að lesa viðeigandi lög og reglugerðir. Kúrs um mat á umhverfisáhrifum áætlaða í umhverfisfræði. Gegnum vinnu mína hjá opinberri stofnun.
- Fræðslufundir Skipulagsstofnunar. Leiðbeiningar VSÓ fyrir Vegagerðina. Lestur laga um umhverfismat.
- Lesið lög og leiðbeiningar.

3.4 Hagsmunasamtök:

- Persónulega hef ég gert það á fræðilegum forsendum, er fræðimaður á sviði umhverfismála.

4. Hver er þín reynsla a) Hefur umhverfismatið breytt því hvernig áætlanir eru unnar? b) Er matið nýtt sem verklag við mótun tillögu eða fer það fram sjálfstætt?

4.1 Ráðgjafar:

- a) Nei það er hrein viðbót við góða skipulagsvinnu og svo tilgagnslaus viðbót, fer fram eftirá og nær alltaf sjálfs síns vegna
- b) Nei, fer fram sjálfstætt
- a) Verklag er að byrja að breytast, en innleiðingin tekur tíma. Það mun hafa áhrif til góðs, sem hjálpartæki við faglega áætlunargerð í framtíðinni
- b) Það er ýmist. Við sem ráðgjafar nýtum það sem tæki þar sem hægt er og við höfum álit. Það er þá helst í skipulagsgerð aðalskipulags þar sem við höfum getað nýtt tækið. Þar tel ég tækifæri til að fræða enn betur um það góða tæki sem umhverfismat er við áætlunargerð ef nýtt samhliða áætlunargerðinni. Á þessu stjórnslustigi virðist sumir aðilar taka seint við sér og telja sumir að umhverfismat nýtist þeim ekki og að hægt sé að vinna það fullkomlega aðskilið frá áætlunargerðinni. Stjórnvöld hafa tekið of seint við sér að mínu mati þegar kemur að umhverfismati áætlaða. Víða tækifæri til jákvæðra breytinga.
- a) Í fáeinum tilfellum hefur umhverfismat áhrif á áætlunargerð
- b) Of algengt að það komi of seint í ferlinu. Breytilegt eftir umfangi áætlunar og áhrifum. Nýtist helst sem verklag við mótun í stórum verkum sem fyrirsjáanlega hafa áhrif í för með sér

- a) Með umhverfismati eru þeir sem koma að áætlanagerð meira meðvitaðir um hver möguleg áhrif ákvarðana geta orðið. Fær menn til að velta hlutunum betur fyrir sér. b) Ýmist, þegar vel tekst til er matið nýtt sem verklag. Á oft frekar við um stærrí áætlanir.
- a) Hef ekki reynt áður en lögin tóku gildi
b) Það er misjafnt eftir áætlun, við höfum oftast unnið það sjálfstætt, þó ekki alltaf.
- a) Vinna við aðalskipulagsgerð verður markvissari og kallar á betri rökstuðning við ákvarðanir.
b) Oft á tíðum er matið unnið „sjálfstætt“ leysir e-ð sem þarf að skila inn skv. lögum, en nýtist ekki beint við mótun tillögu.
- a) Já og nei. Það eru dæmi um áætlanir þar sem nýtt er verklag umá við stefnumótun. b) Það er misjafnt eftir verkefnum. Oftast er haft samband þegar áætlun er á lokastigi og beðið um að klára umhverfisskýrslu, það sem uppá vantar til að uppfylla lögin.
- a) Já í sumum tilfellum ef matið er unnið samhliða en ekki eftir á.
b) Það fer eftir hvenær matið fer fram og hversu langt hugmynd að skipulagi eða framkvæmd er komið
- a) Já, samt ekki alltaf.
b) Nýtt tól, ef menn vilja nýta það sem slíkt og prófa nýja nálgun.
- a) Upp að vissu marki. Þetta var hluti af áætlanagerð áður fyrir (skipulagsgerð) en það voru misbrestir að þetta væri gert. Oft var þetta ekki endilega skriflega. Nú er þetta markvissara og verkkaupi samþykkir aðferðina.
b) Matið er nýtt sem verklag við mótun tillögu. Matið er oft sett upp formlega í lok vinnunnar þó að sjálft matið hafi farið fram fyrir (formlega/óformlega).
- a) Já.
b) Mat á skipulagskostum og stefnukostum er vinnuáæferð sem er beitt við mótun skipulagstillögu.
- a) Já það hefur breytt verklagi
b) Matið er nýtt sem verklag við mótun tillögu, en fyrst þegar UMÁ byrjaði átti maður það til að vinna eftir á.
- a) Bæði já og nei. Tel að form á vinnulagi gæti verið betra og þá þannig að umhverfismatið sé meira tvinnuð inní verklag og valdi þá breytingum í ferlinu.
b) Vandamálið er að umhverfisskýrsla er gjarnan of sjálfstæð, ef hún er tvinnuð inní skipulagsferlið þá tekur hún eðlilegri breytingum.

4.2 Sveitarfélög:

- a) Yfirleitt ekki, stundum geta lagarammar flækst saman, skipulagslög, lög um mat á umhverfisáhrifum
b) Misjafnt
- a) Hef ekki reynt af því en ég tel að það geti vel gerst
b) Já
- a) Já, í einhverjum tilvikum, sérstaklega ef matsferlið er samhliða og hefst snemma. Í mörgum tilvikum hefur það verið „ eftir á „ rökstuðningur
b) Já, í yfirstandandi aðalskipulagsvinnu, en unnið oft sjálfstætt – matsteymi.
- a) Nei ekki í mínu sveitarfélagi.
b) Fer fram sjálfstætt.
- a) Áætlanir taka lengri tíma og eru því vandaðri. Minni hætt á mistökum og skipulags slysum
b) Í flestum tilvikum.
- a) Nei, ekki almennt
b) er almennt ekki nýtt sem verklag og fer oft fram sjálfstætt. Misjafnt þó.
- a) Nei
b) Það er nýtt að hluta.
- a) Umhverfismatið hefur áhrif á áætlanir og hefur eða getur breytt vinnuferlinu
b) Umhverfismatið nýtist við mótun tillögunarinnar og ætti að vinnast samhliða.

- a) Já, líklega er meiri meðvitund um umhverfismál í vinnuferlinu
b) Það er nokkuð sjálfstætt.
- a) Unnið er umhverfismat áætlana í samráði við Skipulagsstofnun og að lokum í flestum tilvikum endar sem kafli í greinagerð skipulagsins. Vantar meiri samþættingu við skipulagið oft á tíðum.
b) Sjá svar við a)
- a) og b) Þekki ekki til þess.
- a) Nei
b) Sjálfstætt
- a) Nei
b) Fer fram sjálfstætt.
- a) Held ekki
b) Unnið samhliða.

4.3 Opinberar stofnanir:

- Þar sem ég er nýkomin í starf er ég ekki komin með næga reynslu að byggja á.
- a) Mér sýnist það í smærri atriðum (vegur krækir fram hjá votlendi) en ekki við stóru atriðin
b) Tilfinning mín er sú að það er oft unnið eftirá og því ekki nýtt sem skyldi við mótun tillögu.
- a) Já, í flestum tilvikum held ég
b) Hjá stofnuninni eru unnin sérstök skilgreiningablöð samhliða fyrstu áætlunum um framkvæmd. Þar er lagt gróft mat á líkleg umhverfisáhrif og helstu upplýsingar um umhverfi svæðisins dregin fram.
- a) og b) Þekki ekki.

4.4 Hagsmunasamtök:

- a) Líklegt ef litið er til margra ára t.d. síðustu 10 ár
b) Ætti að gera það en sennilega er þetta oft of sundurliðað.

5. Er umhverfismatið nýtt til að velja stefnukost með samanburði á valkostum eða til að meta umhverfisáhrif stefnukostar?

5.1 Ráðgjafar:

- Valkostaumræða verður oft tilgerðarleg í UMÁ. Stefnuþótun er oft valkostaumræða en ekki stíllt upp undir því heiti.
- Oft á tíðum liggja kostir þegar fyrir og því kemur það fyrir að settir eru fram kostir sem eiga sér varla stoð. Til þess eins að uppfylla lagaskilyrðin.
- Frekar til að meta umhverfisáhrif stefnukosts sem þegar hefur verið valinn. Það er þó ekki algilt og stundum metum við áhrif fleiri valkosta og valinn kostur eftirá.
- Já, tvímælalaust. Mjög oft varðandi val á vegstæði, sjaldnar varðandi aðrar framkvæmdir.
- Í fleiri tilvikum til að meta umhverfisáhrif stefnukostar.
- Já í sumum verkefnum. Hefur stundum fundist stofnunin neikvæð gagnvart samtvinnungu umhverfisskýrslu og kostavali í greinagerð. Þ.e. það þarf að vinna sér skýrslu þó matið sé nýtt við val á valkostum og greint frá í greinagerð eða sér kafla. Slíkt ýtir undir að eftir á séu unnar sérútbúnað umhverfisskýrslur með upplýsingum sem nýttust ekki við ákvarðanatöku.
- Hvorutveggja. Fer eftir því hversu langt menn eru komnir í ákvarðanatöku.

- Við áætlanagerð þarf ávallt að setja upp stefnukosti og velja kost meðal annars m.t.t. umhverfisáhrifa. Umhverfismatið sem tæki áréttar þetta og er því nýtt bæði til að velja stefnukost með samanburði og þá m.t.t. umhverfisáhrif.
- Nýtt til að meta umhverfisáhrif stefnukostar og þar af leiðandi stefnukost með samanburði á valkostum.
- Ekki nógu oft.
- Bæði. Í upphafi eru stefnukostir valdir vegna eðli formsins sem lagt er upp með. Síðan þegar valkostir komi upp í hönnunarferli skipulagsins væri kannski eðlilegt að endurskoða oftar eða betur eðli stefnukosts.
- Já

5.2 Sveitarfélög:

- Í þeim tilfellum sem þetta hefur verið unnið í mínu sveitarfélagi hafa ekki verið margir valkostir í stöðunni og í raun búið að ákveða valkostinn í öðrum stefnum.
- Já
- Ekki beint. En við gerð áætlunar er þó yfirleitt að einhverju leyti farið yfir mismunandi kosti. Það er þó mjög misjafnt eftir eðli verkefna.
- Já, markvisst notað á fyrra stigi umhverfismats í aðalskipulagi og svæðisskipulagi, en síður í deiliskipulagi.
- Oftast það síðarnefnda.
- Meta umhverfisáhrif stefnukostar.
- Hvoru tveggja á við.
- Varla, alla vega ekki í öllum tilfellum.
- Matið nýtist til að meta áhrif stefnukostar.
- Þekki ekki til þess.
- Í flestum tilvikum er umhverfismatið nýtt til að velja stefnukost með samanburði á valkostum, en þó eru tilvik um hitt.
- Meta umhverfisáhrif stefnukosta.
- (Ómerkt) Oftar en ekki auka viðbótarvinna þegar allar ákvarðanir hafa verið teknar, frekar æfing í ritvinnslu en gagnalegt skipulagsverkfæri.

5.3 Opinberar stofnanir:

- Oftast er verið að meta áhrif ákveðins stefnukostar, ég hef ekki ennþá fengið skipulagstillögur þar sem horft er á mismunandi valkosti.
- Ég er ekki viss um að það hafi reynt mikið á þetta. Það var ákveðið að bíða með að setja ákveðnar framkvæmdir á áætlun vegna umhverfismatsins, skoða þau mál betur.
- Ég tel það oftar vera notað til að meta umhverfisáhrif stefnukostar og er þá gæðafarli fyrir viðkomandi stefnukost. Alvöru samanburður valkosta með opnum huga til að velja út frá umhverfisáhrifum er sjaldgæfur og þá meir varðandi smærri þætti.
- Ekki nógu mikið.

5.4 Hagsmunasamtök:

- Sýnist þetta vera raunin í æ ríkari mæli (á við hvor tveggja í spurningunni).

6. Samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana á að skilgreina, lýsa og meta raunhæfa valkosti og líkleg umhverfisáhrif af framkvæmd áætlunar. Hver er að þínu mati ástæða þess að ekki er alltaf lagt mat á valkosti?

6.1 Ráðgjafar:

- Verkefni eru komin of langt þegar matsvinna hefst. Þegar búið að taka ákvörðun. Stundum eru aðrir valkostir ekki augljósir.
- Ástæðan gæti verið sú að þrátt fyrir að lögin séu 5 ára hafa ekki allir þar til gerðir aðilar enn tileinkað sér að vinna skv. þeim. (Val) kosturinn liggur oft fyrir, fyrir umhverfismatið.
- Í sumum tilfellum er aðeins um einn kost að ræða eða að sleppa framkvæmd.
- Mat fer fram eftir á. Búið að ákveða legu, stefnu og stundum engir aðrir kostir sem koma til greina.
- Tilgangurinn er oft óljós. Áætlunaraðili telur sig hafa skoðað mismunandi möguleika og fundið eina raunhæfa valkostinn.
- Það eru engir aðrir skynsamlegir valkostir. Stundum eru þeir skáldaðir upp en þá er matið orði tóm della. Eins er verkkaupi oft ákveðinn í að fara í tiltekna framkvæmd hvað sem tautar og raular, aðrir kostir komu aldrei til greina.
- Ekki alltaf raunhæfir valkostir í boði. Ef umhverfismatið hefst of seint getur ákvarðanatáka verið komin of langt og búið að vinna ákv. tillögu í þaula, þannig að hugmyndafræði UMÁ nýtist ekki.
- Að þeir sem bera ábyrgð á áætlunargerðinni eru sér ekki meðvitaðir um tækifærin í svona vinnubrögðum og öguðum vinnubrögðum almennt. Þetta kemur. Almennt má segja að þetta tengist þeirri staðreynd að Íslendingum er ekki beint í lófa lagið að skipuleggja sig til lengri tíma heldur viljum við gera hlutina strax, þ.e. um leið og okkur dettur í hug. Þá er allt til trafala, skipulag o.s.frv.
- Oft er aðeins um einn raunhæfan „valkost“ að ræða. Til viðbótar hafa valkostir verið metnir í aðalskipulagi og því búið að útiloka aðra valkosti. Dæmi: Deiliskipulag snjóflóðavarna. Í aðalskipulag var valin sú leið að byggja varnargarð og því aðrir valkostir útilokaðir. Við hönnun varnarmannvirkja er búið að velja eina tæknilega lausn sem er talin sú besta. Umhverfismatið felst því í að meta áhrif þessa „valkosti“ og mismunandi leiðir til mótvægisáðgerða.
- Í vissum verkefnum getur lausnin verið augljós öllum, jafnvel barn sæi hana, eða lagt er upp með pólitíska lausn, sem á að útfæra. Í þessum tilvikum er samanburður kosta sýndarmennska.
- Ekki er alltaf um valkosti að ræða. Ef um valkosti er að ræða er eðlilegt að slíkt sé gert. Einnig er spurning um hvaða valkosti koma upp.
- Oft er búið að ákveða valkost fyrirfram.

6.2 Sveitarfélög:

- Búið að ákveða framkvæmd fyrirfram.
- Þetta á síður við aðal- og svæðisskipulag og stærri framkvæmdir. Í deiliskipulaginu er staðarvali lokið og því minna um skýra valkosti, nema þá útfærslu og form byggðar, en þá er tímafrekarar að búa til marga raunhæfa valkosti og kostnaðarsamara.
- Tja, veit ekki.
- Kannski af því að það hentar ekki ?
- Önnur lög og reglugerðir sem heimila ekki aðra valkosti, s.s. varnargarðar, ofanflóð o.þ.h.
- Það fer eftir eðli verkefna hvort að í boði séu raunhæfir kostir. Tilgangslaust að tilgreina og vinna með óraunhæfa kosti bara til að uppfylla skilyrði laga.
- (Ómerkt) Stundum búið að taka ákvörðun áður en áætlun er sett fram. Skipulagsáætlunir oft formsatriði þegar framkvæmdamati er lokið.
- Helsta ástæða er fyrirfram mótuð stefna.
- Erfitt í praxis.
- Hef ekki reynslu, eða skoðun á þessu atriði.
- Tímaþröng.
- Tímaleysi, viljaleysi.

- Verkefnin eru mismunandi og oft ekki þörf á slíku mati á valkostum.
- Hefur oft ekki tilgang.

6.3 Opinberar stofnanir:

- Það gæti verið fjárskortur eða tímaskortur, fyrirfram ákveðnar hugmyndir um hvernig skuli haga skipulagi.
- Ég tel það vera þegar t.d. sveitarstjórn hefur valið framkvæmdasvæði og vill ekki láta aðra kosti þvælast fyrir.
- Í tilfelli minnar stofnunar er yfirleitt einn valkostur fyrir áætlunina, leiðin frá A til B. Mat á fleiri leiðum þar á milli gerist við framkvæmdamatið. Reyndar var mikið rætt um áhrif styrkingar núverandi Hringvegjar frá Rvk – Akureyrar vs. hálendisvegur, áhrif á byggðapróun. Það vantar heildarstefnu fyrir hálendið og það þarf að skilgreina áhrif breyttra samgangna á byggðapróun.
- Lítil þekking oft. Ekki vilji til að setja hluti inn sem gætu virkað bindandi síðar. Samræmist ekki endilega vilja heimamanna.

6.4 Hagsmunasamtök:

- Margir kostir afskrifaðir strax því að þeir eru taldir of dýrir. Oft er búið að velja einn kost og þá er aldrei litið á hina sem raunverulega kosti.

7. Hverjir leggja mat á umhverfisáhrifin? Er það ábyrgðaraðili áætlunarinnar (skipulagsnefnd, sveitarstjórn, stofnun) sem leggur mat á áhrifin eða er skipulagsfulltrúa, ráðgjafi eða sérstökum vinnuhópi falin sú vinna?

7.1 Ráðgjafar:

- Endanlega er það skipulagsnefnd og sveitarstjórn, en fer eftir verkefninu. Stundum stýrihópur, en ávallt þeir sem bera ábyrgð á áætluninni. Gegnsæið nýtist líka vel þannig að aðilar sem bera ábyrgð í gegnum ákvörðunarferlið geta rakið sig í gegnum gögn á einfaldan hátt, vinnubrögð og hugarfar :)
- Skipulagsfulltrúi, ráðgjafi og vinnuhópur
- Fer eftir eðli og umfangi matsins. Í stærri áætlanagerð er eðlilegt og nauðsynlegt að áhrifin séu metin sameiginlega. Ráðgjafi kemur oft með ákveðið innlegg en þeir sem taka ákvarðanir eru með í matinu sjálfu.
- Ráðgjöfum og sérstökum vinnuhópum (með fulltrúum Skipulagsstofnunar).
- Almennt eru það við sem ráðgjafar í samráði við viðkomandi skipulagsfulltrúa þó.
- Mjög oft ráðgjafi sem leggur til kosti fyrir nefndir, fulltrúa o.s.frv.
- Ráðgjafi og sérstakur vinnuhópur.
- Allir hér að ofan. Fer eftir verkefni og áætlun hverju sinni. Einnig hefur skipulagsfulltrúi mikið um það verklag að segja. Almennt: Kostir > ráðgjafi undirbýr > nefnd ákveður > Áhrifamat > ráðgjafi gerir alveg sjálfur.
- Þar sem ég þekki til er ábyrgð dreift milli sveitarfélags (þ.m.t. skipulagsfulltrúa, og skipulagsnefnd) og skipulagsráðgjafa.
- Í okkar tilviki höldum við utan um þessa vinnu en gerum það í samvinnu við hugsanlegan skipulagshóp, hagsmunaðila / íbúa, skipulagsfulltrúa og jafnvel skipulagsnefnd.
- Oft er það aðeins ráðgjafinn.
- Yfirleitt skipulagsnefnd sveitarfélags (eða sveitarstjórn) eða stýrihópur viðkomandi verks, í samvinnu við ráðgjafa. Ráðgjafi leggur upp verkfærin fyrir matið.

- Skipulagsnefnd í samstarfi við sveitarstjórn með hjálp skipulagsráðgjafa fjallar um matið.

7.2 Sveitarfélög:

- Skipulagsfulltrúi sem komið hefur að málinu á ýmsum stigum situr í nefndum og kynnir skýrsluna og leggur hana fyrir tilslípaða.
- Skipulagsfulltrúi og ráðgjafi í sameiningu, nánast í öllum tilfellum gera þetta. Skipulagsnefnd vill fá þetta tilbúið upp í hendurnar.
- Skipulagsfulltrúi, ráðgjafi og framkvæmdaraðili leggi matið og leggja niðurstöðurnar fram í skipulagsnefnd. Kjörnir fulltrúar hafa síðan aðgang að skýrslu sem gerir þeim kleift að leggja sjálfstætt mat. Treysta þó yfirleitt embættismönnum.
- Það er mismunandi. Áheyrslan er þó að skipulagsráðgjafar vinni matið með aðstoð sérfræðinga, þ.e. starfsmenn sveitarfélaganna, og kynnt skipulagsráði. Ráðgjafar framkvæmdaraðila eru til samráða, en lögð áhersla á að þeir vinni ekki mat skipulagsbreytinga, þó einhverjar undantekningar sér þar á, einkum á deiliskipulagsstiginu.
- Misjafnt. Fer eftir verkefnum. Oftast er það skipulagsráðgjafinn.
- Það má segja að allir málsaðilar komi að, skipulagsnefnd tekur afstöðu sem bæjarstjórn yfirleitt staðfestir.
- Opinberlega ábyrgðaraðili, en skipulagsfulltrúa og ráðgjöfum er yfirleitt falin sú vinna.
- Skipulagsnefnd, ráðgjafar, vinnuhópur.
- Í því nýja tilfelli sem ég þekki er það ráðgjafinn. Ábyrgðaraðilinn velur svo.
- Ábyrgðaraðili áætlunarinnar.
- Yfirleitt skipulagsfulltrúi eða ráðgjafi. Í samráði við stjórnvald.
- Skipulagsfulltrúar leiða vinnuna í samstarfi við nefndir og sveitarstjórn.
- Í okkar tilviki koma ráðgjafar yfirleitt með tillögu um mat á umhverfisáhrifum sem síðar eru yfirfarnar af starfsmönnum skipulagsdeildar og skipulagsnefnd. Við það ferli tekur það mat oft breytingum.
- Ýmist.
- Sveitarstjórn ásamt ráðgjafa.

7.3 Opinberar stofnanir:

- Sá sem vinnur fyrstu drög að áætlun í héraði.
- Matsteymi umhverfisskýrslu.
- Samgönguráð.
- Líklegast ráðgjafar.

7.4 Hagsmunasamtök:

- Æskilegast að allir hlutaðeigandi geri það, en sýnist oft að það sé ráðgjafi, sérstakur vinnuhópur sem gerir það.

8. Hvernig umfjöllun fær umhverfisskýrsla í skipulagsnefnd og öðrum nefndum og ráðum sveitarfélagsins áður en hún er samþykkt? Lýstu ferlinu.

8.1 Ráðgjafar:

- Það er mjög misjafnt og að nokkru leyti háð því hvernig við sem ráðgjafar vinnum. Við reynum að nýta það í ferlinu og nota þegar við erum að vinna og þá nýtist þetta mjög vel. Við fáum frjóa og uppbyggilega umræðu um áætlunina sem getur svínvirkað. Höfum nokkur skemmtileg ný dæmi.

- Fer eftir eðli og umfangi. Við aðalskipulagsgerð fara nokkrir fundir í rýni á stefnumótunum hjá skipulags- og umhverfisnefndum. Umhverfisskýrsla sem slík fær umfjöllun á fundinum að auki.
- Hún er sögð mikilvæg og gagnleg. Okkar tilfinning er að hún fari ólesin í gegnum nefndir og ráð.
- Reynum að upplýsa stýrihóp skipulagsvinnu um áhrif sem eru skilgreind í matsvinnu, jafnóðum. Umhverfisskýrslan er aðeins samantekt á matsvinnu og því lítil umfjöllun um hana sjálfa. Þegar umhverfisskýrsla liggur fyrir hefur stefnumótun verið lokið að mestu.
- Umhverfisskýrslan fær umfjöllun með öðrum hlutum skipulagsins. Sjaldan er um sér umfjöllun að ræða.
- Kynnt í nefnd, kynnt á opnum fundi með skipulagsáætlun og í auglýsingu samhliða skipulagsáætlun.
- Þegar hún er tilbúin, þá tekin fyrir og samþykkt oftast gagnrýnislaust. Ef nefnd er með í mati: Ákveðið hvaða kostir með nefnd, ráðgjafi fer og undirbýr, nefnd + ráðgjafi taka vinnufund, nefnd ákveður, ráðgjafi gengur frá byggt á niðurstöðu nefndar, nefnd ákveður / samþykkir á formlegum fundi og unnið inn í áætlun.
- Í smærri málum kynnir skipulagsfulltrúi hana. Í stærri málum kynnir skipulagsráðgjafi og ráðgjafi varðandi umhverfismat skýrsluna.
- Oft er hún „ Afgangsprodukt“ Og fær minni umfjöllun en sjálf áætlunin. Mörgum finnst hún flækja málin.
- Hún fær umfjöllun sem hluti af skipulagstillögunni, enda samvinnum við umhverfisskýrsluna við áætlunina. Þessi hluti fær ekki mikla umfjöllun hjá nefndinni.
- Fer til yfirlstrar en sjaldan gagnrýnd og fer lítið breytt í gegnum ferlið.
- Yfirlætt er megináherslan á samanburð og mat ólíkra kosta. Umhverfisskýrslan er lýsing á vinnuferlinu og lítil þörf á nákvæmari yfirferð.
- Áætlunin er kynnt á fundi með ráðgjafa. Nefndin fær gögnin til skoðunar og yfirlstrar. Jafnframt eru drögin kynnt á vef sveitarfélagsins. Öðrum nefndum eru kynnt drögin eftir eðli og ástæðum. Fjallað um aftur með ráðgjafa fyrir samþykkt. Jafnframt kynnt á íbúafundi samhliða kynningu og umfjöllun á skipulagi.

8.6 Sveitarfélög:

- Hún er lögð fyrir skipulagsnefnd og vísað þaðan í aðrar nefndir ef nauðsyn ber til. Nefndarmenn fá skýrsluna til yfirlstrar áður en hún er samþykkt.
- Skýrslan og niðurstaða manna er kynnt og rædd. Henni er svo vísað til Umhverfisnefndar til umsagnar og hugsanlega annarra nefnda. Að þeim umsögnum fengnum er hún lögð fram ásamt áætlun og þá er þeim vísað fljótlega í kynningu.
- Fyrst ákveðið að fara í deiliskipulag og það samþykkt, skipulagsfulltrúi ræður ráðgjafa í verkið. Þeir setja saman skýrslu í samvinnu við Skipulagsstofnun. Hún í öllum tilfellum samþykkt í skipulagsnefnd og bæjarstjórn.
- Drög að matslýsingu (+ skipulagslýsingu) er kynnt skipulagsráði og samþykkt til umsagnar. Drög að umhverfisskýrslu og síðan loka skýrsla, sbr. lög og reglugerðir.
- Umhverfisskýrslan er sjaldnast tekin sérstaklega fyrir. Hún er bara einn hluti áætlunar sem er skoðaður í samhengi við annað.
- Veit ekki.
- Í flestum tilvikum er umhverfisskýrslan hluti af greinargerð. Hef ekki orðið var að umhverfisskýrslu kaflinn fái meiri umfjöllun en aðrir hlutar greinargerðarinnar.
- Þekki ekki nægilega vel til þar sem ég er nýkjörin. Veit ekki hvernig hefur verið staðið að þessu áður.
- Nefndarmenn fá skýrsluna til yfirferðar í tvo sólahringa og hittast svo á fundi og ræða skýrsluna/samþykkja.
- Hún er rædd í skipulagsnefnd, fyrst kynnt af ráðgjafa. Skipulagsnefnd fór fyrst og fremst yfir staðhætti o.þ.h., en ráðgjafi var látin meta valkosti. Skipulag var síðan ákveðið á grundvelli umhverfisskýrslu. Sveitarstjórn fer síðan yfir samþykktir skipulagsnefndar og staðfestir.
- Skýrslan fær almenna umræðu þar sem rætt er um forsendur hennar. Að því loknu er hún staðfest.

- Lesin og rædd.
- Kynnt og tekin til efnislegrar umræðu, yfirleitt kynnt í skipulagsnefnd og þá í sveitarstjórn.

8.3 Opinberar stofnanir:

- Sjálfsagt mjög mismunandi eftir sveitarfélögum. Oft ekki hlustað á náttúruverndarnefndir, en þær gefa álit.
- Skýrslan fer til Samgönguráðs sem hefur tækifæri til að gera athugasemdir.
- Nýr starfsmaður, ekki komin með tilfinningu fyrir slíkri umfjöllun í nefndum og ráðum sveitarfélaga.
- Á ekki við.

8.4 Hagsmunasamtök:

- Verð að segja pass hér, þekki þetta illa (sýnist þó sem „áhorfanda“ að þetta sé allavega). Fari þó vaxandi að slíkar skýrslur séu gaumgæfilega lesnar og nýttar til ákvarðanatöku.

9. Hvernig er aðgangur að grunnupplýsingum og hvaða grunnupplýsingar vantar helst til að hægt sé að leggja mat á umhverfisáhrif?

9.1 Ráðgjafar:

- Ýmsar athuganir á t.d. náttúrufari af ýmsu tagi.
- Aðgangur að upplýsingum er oft mjög takmarkaður nema þegar framkvæmdamat liggur fyrir. Helst vantar lýðfræðilegar upplýsingar og betra aðgengi að þeim.
- Það þarf mun betri samræmd grunngögn á gis- formi fyrir flest tengt náttúrufari almennt. Einnig væri æskilegt (nauðsynlegt) að hafa landsáætlun, landsskipulag til að byggja á m.a. í tengslum við svæðis- og aðalskipulag.
- Aðgangur að grunnupplýsingum er ágætur, fer þó eftir hver á upplýsingarnar. Vandamálið felst frekar í skorti almennt á grunnupplýsingum. Viðvarandi skortur á slíkum upplýsingum getur valdið því að ákvarðanatöku á áætlunarstigi sé ekki nógu vel upplýst.
- Stundum vantar allar upplýsingar og matið er algjörlega huglægt, stundum góðar upplýsingar fyrir hendi.
- Það er mjög misjafnt eftir svæðum og þeim þáttum sem meta á, eins eftir þörf á nákvæmni upplýsinga. Almennt er hægt að nálgast gróf gögn um náttúrufar og samfélag. Samræmdar upplýsingar um grunnvatn og aðgengi að góðum upplýsingum um fornleifar skortir oft. Stundum vantar upplýsingar á kortaformum sem nýtast best í skipulagsvinnu.
- Aðgangur að þeim upplýsingum er ágætur í flestum tilvikum. Mætti vera betri. Uppfærðari upplýsingar um atvinnurekstur (stærðir + starfsemi fyrirtækja).
- Í raun er til slatti af góðum upplýsingum. Ekki þarf alltaf vísindalegar staðreyndir. Kröfur um upplýsingar eru oft miklar og mismunandi milli verkefna.
- Það er breytilegt hvað er til af upplýsingum. Allsstaðar ættu að liggja fyrir gróður- og jarðfræðigreining. Landsskipulagsgreining ætti að vera hluti af mati á umhverfisáhrifum. Upplýsingar um þjóðina eru skýrar og upplýsingar um byggingar þökkalegar.
- Almennt er aðgengi að gögnum ekki gott. Og það sem er til hjá stofnunum er oft erfitt að nálgast.
- Gengur misvel að finna upplýsingar. Ýmsar samfélagsupplýsingar vantar oft.
- Það sem er nokkurn vegin í lagi: > Umferðatölur (Vegagerðin) > Mannfjöldatölur (Hagstofa), það vantar sérvinnslu fyrir sveitarfélögin. > Náttúrufarsþættir (UST ofl.). Það sem ekki er í lagi: > Húsnæðismál (Fasteignamat) > Ökutækjaskrá (enginn aðgangur að t.d. samtölum og heildartölum fyrir sveitarfélag) > Atvinnumál (gögn um atvinnuþátttöku/ störf / greinar).
- Aðgangur að upplýsingum er allgóður en helst vantar nákvæmari upplýsingar um umhverfisþætti.

9.2 Sveitarfélög:

- Mjög mismunandi. Náttúrufarsgögn er oft lítt aðgengileg og þarf að vinna sérstaklega.
- Grunnupplýsingar eru allar til svo að megi taka afstöðu um mat á umhverfisáhrifum.
- Aðgangur yfirleitt góður.
- Upplýsingar um náttúrufar t.d. mýrar o.s. frv.
- Gott væri ef ríkisstofnun (t.d. Skipulagsstofnun) ætti loftmyndir af öllu landinu og aðilar hefðu frían aðgang, oft er verið að vinna með gamlar loftmyndir. Gróðurfarsupplýsingar eru ekki nægjanlegar.
- Í lagi.
- Aðgangur þokkalegur, vantar dæmi. Tímafrekt að tína upplýsingar saman.
- Engin skoðun.
- Ólíkt eftir verkefnum. Oft góður aðgangur að upplýsingum, en stundum þarf að ráðast í rannsóknir.
- Aðgangur er almennt mjög lélegur (vondur) og flókinn. Það vantar e.t.v. aðallega tíma.
- Hef ekki forsendur til að svara þessu.
- Oft þarf að leggjast í rannsóknir til að afla nægilegra upplýsinga.
- Veit ekki.
- Ráðgjafarnir svara þessu betur en við, þar sem þessi vinna er aðkeypt í 99% tilvika.

9.3 Opinberar stofnanir:

- Ég tel mjög mikilvægt að til verði gagnagrunnur með grunnupplýsingum um umhverfið/ náttúruna, þannig að á áætlunarstigi verði hægt að meta mismunandi kosti þótt ekki sé gerð krafa um nýjar rannsóknir.
- Aðgangur misgóður eftir svæðum, oft vantar góð gróðurkort, upplýsingar um vatn
- Ég þekki þennan hluta vinnunnar ekki nógu vel. Matsteymið taldi þó á sínum tíma að þörf væri á mótun heildarstefnu stjórnvalda fyrir hálendið.
- Almennt vantar grunnöggnin í flestum flokkum.

9.4 Hagsmunasamtök:

- Nokkuð góður, fer batnandi, yfirleitt auðvelt að nálgast það sem til er (gegnum netið), auðvelt að ná í sérfræðing í síma þar að samfélagið er lítið og gegnsætt. Vantar þó oft grunnupplýsingar um náttúrufar.

10. Er erfitt að meta einhverja umhverfispætti umfram aðra og þá hverja og hvers vegna?

10.1 Ráðgjafar:

- Það er misjafnt, fer eftir aðgengi að gögnum og upplýsingar um möguleg áhrif. Erfiðara að meta t.d. áhrif á andrúmsloft, sjónræn áhrif og samfélagsleg áhrif.
- Ekki sérstaklega. Almennt þá þurfum við landsþekjur fyrir flest sem við kemur náttúrufari. Samfélagsgögnin eru iðulega aðgengilegri, fornleifar erfiðari. Óskastaðan væri að geta náð í grunnöggn á tiltölulega fáum síðum. Það þarf að marka stefnu um hvaða gögn þarf og með hvaða nákvæmni.
- Breytilegt frá einu verkefni til annars. Stundum vantar gleggri upplýsingar og samstarf við staðkunnuga.
- Ef skortur er á upplýsingum þá er erfitt að meta. Aðferðafræðin liggur fyrir og því ætti ekki að vera erfiðara að meta einn þátt fram yfir annan. Svo lengi sem grunnupplýsingar og forsendur liggja fyrir.
- Erfitt er að meta umhverfispætti s.s. vegna stórra verslunarkjarna. Skortur á pólitískum áhuga og lagaskilgreiningu. Vantar nýja skipulagsreglugerð.

- Rannsóknir á náttúruferjum eru kostnaðarsamar, dýralíf, vatnafar, gróðurfar. Utan ramma smærri verkefna. Oft draga leikmenn sérfræðiráðgjöf í efa, sérstaklega varðandi umferð og samgöngur.
- Samfélag er alveg vanmetið/ekki metið sem umhverfisþáttur. Vantar leiðbeiningar/þekkingu um það hvernig áhrif eru metin fyrir samfélag. Verndarákvæði í náttúruvernd er of veik á Íslandi.
- Samfélagslegir þættir eru stundum erfiðir viðfangs þar sem oft er um huglægt mat að ræða.
- Samfélag, efnisleg gæði. Erfitt að fá „concret“ grunnupplýsingar pólitíkusa um t.d. dýralíf. Viðmið oft huglægari en fyrir náttúruferjaspætti, menningaminjar o.þ.h.
- Helst þá sem skortir upplýsingar um. Oft er erfitt að meta hversu mikil áhrif hagrænir þættir eiga að hafa í matinu eða niðurstöðunni þegar upp er staðið.
- Oft er um að ræða huglægt mat ráðgjafa sem geta verið misjöfn. Þá getur verið erfitt að meta tæknilega þætti, s.s. mat á heilsu og öryggi.
- Sumir umhverfisþættir eru langsóttir. Mat er erfitt ef langsóttur umhverfisþáttur er til skoðunar.
- Umhverfisþættir tengdir loftgæðum og hávaða eru líklega erfiðastir í dag. Einnig er ákveðnum erfiðleikum bundið að afla upplýsinga um veðurfar þó skrítið megi virðast. Ástæða er aðgengi að gögnum og umfang/kostnaður.

10.2 Sveitarfélög:

- Erfitt að sjá fyrir þætti sem varða framtíðarþróun, til dæmis aukningu umferðar, á því er hæpið að byggja. Ákvörðun á mögulegu hljóðstigi frá umferð eftir 20 ár. Byggt á umferðarspá.
- Nei.
- Nei.
- Misjafnt eftir verkefnum.
- Samfélagslega.
- Ekki mér vitanlega.
- Yfir höfuð er almennt hægt að meta flesta þætti.
- Held ekki, en auðvitað oft huglægt mat.
- Hef ekki forsendur til að svara.
- Hef ekki skoðun eða reynslu.
- Já. Jarðrask veltur oft á færni verktaka hvernig frágangur er.
- Í sumum tilvikum eiga umhverfisþættir ekki við í mati, en gerð er krafa frá Skipulagsstofnun um mat sem oft á tíðum hefur enga þýðingu fyrir verkefnið.
- Til dæmis sjónræna þátta, vegna huglægs mats.
 - *Opinberar stofnanir:*
- Samfélagsáhrif getur verið erfitt að meta, og „keðjuáhrif“ vistfræðilega sérstaklega ef skortur er á rannsóknnum á svæðum.
- Oft er erfitt að meta sjónræn áhrif. Myndagögn þar sem áætlanir eru felldar inn er oft erfitt að meta fyrirfram. Einnig áhrif á landslag.
- Þekki ekki á þessu stigi.

10.4 Hagsmunasamtök:

Langtímabreytingar á náttúruferjum og eðli og áhrif þeirra skortir helst, t.d. um tegundir lífvera, útbreiðslu, áhrif breytinga á þær o.s.frv. Ástæða: Kortlagning íslenskrar náttúru er alls ekki lokið.

11. Hvaða ávinningur hefur mest vægi við endanlega ákvörðun, svo sem efnahagslegur, vistfræðilegur eða samfélagslegur?

11.1 Ráðgjafar:

- Það fer eftir árferði. 2007 var litið til vistfræði en 2011 er hinn efnahagslegi > samfélagslegi ávinningur mikilvægast.
- Enginn fremur öðrum, en vistfræðilegir eru oft meira ríkjandi í ákvarðanatöku þar sem þar eru oft meiri upplýsingar að finna.
- Misjafnt. Ekki hægt að svara. Allt þrennt skiptir máli þegar litið er til kenninga um sjálfbæra þróun.
- Allir þrír þættir mikilvægir, mismunandi áheyrsla út frá verkefni. Ef allir gættu að sjálfbærni mætti koma í veg fyrir óþarfar framkvæmdir.
- Erfitt að fullyrða. Vonandi samfélagslegur !
- 1. Efnahagslegur 2. Samfélagslegur 3. Vistfræðilegur. Sjaldan farið í verkefni sérstaklega vegna vistfræðilegra þátta.
- Ekkert eitt svar við þessu. Ef svæðið er verðmætt náttúrufarslega er hugsað mjög alvarlega um að lágmarka áhrif og sneiða hjá svæðum þó svo það kosti meira. Vegið og metið hverju sinni. Aðalmálið að ákvarðanir séu gegnsæjar og ákvörðunaraðilar vel upplýstir.
- Almennt eru það efnahagsleg og samfélagslega áhrif sem ráða.
- Efnahagslegur > hagkvæmni, Atvinnuþróun > störf. Pólitísk áhrif kjörna fulltrúa. Þeirra tímabil og hagsmunasýn er stutt (4 ár) og því skammtíma ávinningur oft málið.
- Er breytilegt eftir stöðum og tilvikum. En almennt séð má segja að röðin sé í reynd: 1. Efnahagslegur 2. Samfélagslegur 3. Vistfræðilegur. Aukin umræða og betri tól (svo sem UMÁ) hafa þó leitt til þess að samfélagslegir og umhverfislegir þættir fá meir sess nú en áður.
- Efnahagslegur þáttur vegur eðlilega mjög þungt, sérstaklega í smærri sveitarfélögum. Skilningur á mikilvægi og áhrifum annarra þátta, sérstaklega vistfræðilegra fer vaxandi.
- Engin regla. Sveitarstjórnir leggja þó helst áherslu á samfélagslega þætti.
- Samfélagslegur og vistfræðilegur ávinningur hefur mest vægi, efnahagslegur ávinningur kemur alltaf þar á eftir.

11.2 Sveitarfélög:

- Tel að allir 3 skipti miklu máli og fái ríkar umræður hjá kjörnum fulltrúum. Þó má segja að efnahagslegur ávinningur geti oft legið ofan á.
- Efnahagslegur
- Samfélagslegar/efnahagslegar, fer eftir stöðu samfélagsins.
- Fer eftir eðli verkefnis, erfitt að gefa vægi. Mikilvægt að skoða alla í fyrirfram samhengi við ákvörðunartöku. Huglægt mat og tilfinning ráða oft.
- Samfélagslegur.
- Ætli það sé ekki efnahagslegur. Ef áætlun gerir ráð fyrir fleiri störfum í sveitarfélaginu þá er nánast allt samþykkt.
- Efnahagslegur og samfélagslegur.
- Allt vægið saman.
- Samfélagslegur.
- Fer eftir hvaða þættir / verkefni eiga í hlut.
- Ef þessu er raðað eftir vægi. 1. Efnahagslegur 2. Samfélagslegur 3. Vistfræðilegur.
- Vistfræðilegur og samfélagslegur ávinningur.
- Samfélagslegur.
- Verkefni eru mismunandi og eiga allir þessir þættir við hvað varðar ávinning. Þetta fer fyrst og fremst eftir verkefninu hverju sinni.

11.3 Opinberar stofnanir:

- Það er mismunandi. Sumstaðar myndi samfélagslegur ávinningur s.s. öryggi fólks, vega þyngra en vistkerfi náttúrunnar.
- Efnahagslegur og samfélagslegur fyrst, vistfræðilegur kemur jafnan síðast.
- Á Íslandi er það yfirleitt samfélagslegur og efnahagslegur ávinningur sem ræður. Mótvægisáðgerðir eru taldir redda hinu vistfræðilega.
- Á ekki við.

11.4 Hagsmunasamtök:

- Efnahagslegur ávinningur klárlega í 1. Sæti > og NB: það er hinn ætlaði ávinningur sem er alls ekki óbyggjandi né fólk sammála um, ekki einu sinni sérfræðingarnir ! Samfélagslegur nr. 2, en hann er allt of oft settur sem = og efnahagslegur (en þetta er alls ekki það sama)

12. a) Hvaða áhersla er lögð á að draga fram samlegðaráhrif í umhverfismati. b) Í hvaða tilfellum hefur það helst verið gert?

12.1 Ráðgjafar:

- a) Þau skipta máli og eru ekki hvað síst mikilvæg. Það er hins vegar spurning um „umboð“ þeirra aðila sem að vinnu og ákvörðun þurfa að koma. Hvort það liggur fyrir b) í aðalskipulagsvinnu. En það skortir iðulega stefnu og grunnupplýsingar um náttúru og samfélag o.s.frv. Þannig að það er erfitt að nálgast nægilega góðar upplýsingar.
- Helst þegar það hentar fyrirframgefni niðurstöðu.
- a) Lögð áhersla á að gera það
b) Erfið orðanotkun „Verulega jákvæð“ „Verulega neikvæð“, misjafnt hvernig fólk skilur þetta.
- a) Það fer eftir eðli og umfangi fjölda stefnukosta
b) Virkjanir, vegagerð, línulagnir, þ.e. stærri framkvæmdir eru margir stefnukostir sem eru til umfjöllunar.
- a) Til þessa hefur þessi áhersla ekki verið áberandi. Fræðilega mætti það vera meira b) Staðsetning skipulagssvæða m.t.t. umferðar og íbúa.
- a) Vinn í svo vistvænu sveitarfélagi að þar er almennt ekki um samlegðaráhrif að ræða
b) Helst varðandi stærri verksmiðju, áhrif hennar á samfélagið, höfnina o.fl.
- a) Lítil, flestir vilja bara taka fyrir sitt afmarkaða verk og láta aðra um sín áhrif
b) Á helst við á t.d. svæðisskipulagsstigi og við gerð eða endurskoðun ASK. Ekki þegar breytt ASK eða DSK fyrir ákveðnar framkvæmdir.
- a) Vantar leiðbeiningar. Margskonar skilningur á þessu hugtaki. Aðeins metið þar sem það hefur tilgang. Allt of lítil áhersla á samlegðaráhrif
b) Orkuver + raflínur. Atvinnusvæði sem skapa umferð. Heildarniðurstaða er stundum nokkurskonar umfjöllun um samlegðaráhrif.
- Lítil í umhverfismati áætlana.
- a) Frekar lítil áhersla í okkar vinnu. Hún mætti vera meiri. Ástæðan er e.t.v. skortur á grunnögnum
b) Helst gert óformlega, almennt séð. Vantar að gera þetta á formlegri hátt.
- a) Meiri áherslu mætti leggja á samlegðaráhrif í aðalskipulagi
b) Í aðalskipulagi, sjaldan í deiliskipulagi.
- a) Oft óljóst hvernig best sé að ná tökum á samlegðaráhrifum – flókið dæmi.
b) Þar sem það á við.

- a) Mikil áhersla er á samlegðaráhrifum og Óhjákvæmilegt er að þættir/valkostir hafi vægi út fyrir viðkomandi sveitarfélag og breyti myndinni.
 - b) Þar sem bornir eru saman valkostir sem hafa mikið efnahagslegt vægi eru þeir líklegir til að hafa vægi/áhrif á alla þætti mats. Dæmi: Jarðgöng og landfyllingar.
-

12.2 Sveitarfélög:

- Engin slík áætlun farið fram í sveitarfélaginu.
 - a) Umtalsverð
 - b) Umferðarmannvirki.
 - a) Erfitt að leggja saman áhrif margra þátta. Mikilvægt að skoða hluti í samhengi og setja mat hvers þátta skýrt og hnitmiðað fram, og draga samlegðina fram í stuttum texta (það mun ávallt vera svolítið huglægt)
 - b) Mikilvægt að gera þar sem er víxlverkun milli margra þátta.
 - Ég held það séu helst stóru fyrirtækin sem leggja sig eftir því.
 - Háhitavirkjanir, hljóð, sjónræn, rask, áhrif á lífríki. Tel mikilvægt að samlegðaráhrif séu skoðuð vel.
 - a) Veit ekki.
 - b) Veit ekki.
 - a) Einfaldlega skoðað.
 - b) Við fyrirhugaðar stórfamkvæmdir.
 - a-b) Markmiðið hlýtur alltaf að vera að draga fram samlegðaráhrif í umhverfismati – þ.e. að fá sem bestu valkosti í stöðunni sem fellur vel að öðrum þáttum skipulagsins.
 - a-b) Fer eftir um hvað er verið að fjalla. Ef samlegðaráhrif eiga við þá er lögð áhersla á þau.
 - a-b) Í einhverjum tilfellum skipta samlegðaráhrif máli, en ekki má einblína á þau í öllum tilfellum
 - a-b) Mikilvægt er að þau komi fram í matinu. Úrvinnsla verkefnisins hefur minna vægi
 - a-b) Hef ekki forsendur til að svara.
-

12.3 Opinberar stofnanir:

- a) Það er lögð áhersla á samanburð við aðrar áætlanir og samþættingu við þær
 - b) Samgönguáætlun 2007 – 2018.
 - Lítil sem ég þekki til.
 - Á ekki við, áhersla lögð á álit á þeim þáttum sem snúa að stofnun en ekki heildarmati.
-

12.4 Hagsmunasamtök:

- a) Mikið talað um þau á pólitískum veffangi en oft óklárt hvaða fræðilegur grunnur er þar undir. Hugtakið fyrst og fremst pólitískt slagorð, vantar þekkingu um.
- b) Við stórfamkvæmdir fyrst og fremst. Oft þær sem mest er deilt um.

13. Hefur niðurstaða matsins haft áhrif á skipulagstillögu og hefur það orðið til þess að gerðar hafa verið breytingar á upphaflegri skipulagshugmynd? Geturðu nefnt dæmi.

13.1 Ráðgjafar:

- Já, legu vegar breytt. Framkvæmdaferli við höfn breytt.
- Lít ekki á umhverfismatið sem stóran dóm. Aðferðafræðin hjálpar til að breyta leiðum sem upphaflega hefur átt að fara. Á þann hátt má segja að umhverfismatið hafi hjálpað til við að taka upplýstari ákvörðun m.t.t. umhverfisins.
- Já, Reykjanesbær, t.d. afmörkun atvinnusvæða. Sandgerðisbær, hverfisvernd á strandlínu. Samgönguáætlun, stefna um vistvæna samgöngumáta.
- Já, t.d. stefna um vegagerð, urðunarsvæði, línulagnir eða virkjunarkosti í sveitarfélagi.
- Nei
- Sjaldnast, engin dæmi í fljótu bragði.
- Svo sannarlega, dæmi en iðulega í hinu smáa, þ.e. þróun hugmynda í ferlinu. Skemmtilegustu dæmin eru þau sem kannski komast aldrei inn á borð Skipulagsstofnunar. Eitt áhugavert glænýtt er notkun á „umhverfismati“ óbeint í Vestmannaeyjum þar sem þróunaraðilar vildu byggja upp stórverslun/strippmall á auðu svæði.
- Já en aðeins lítilsháttar þar sem mörk hafa verið færð lítilliga til. Almennt hefur það ekki verið svo í þeim verkefnum sem ég hef unnið.
- Já, t.d. þar sem val á línu (háspennu) kostum og vegakostum hefur verið til umræðu. Ekki fylgt eftir bara hugmyndum framkvæmdaraðila. Þegar nefndarmenn skoða mismunandi kosti + áhrif þeirra.
- Niðurstaða matsins hefur klárlega haft áhrif á þróun skipulagshugmynda (sbr. sp. 5). Dæmi: Aðalskipulag Ísafjarðarbæjar, en þar var umhverfismatið notað til að meta og samræma mismunandi hugmyndir þeirra sem tóku þátt í vinnunni.
- Já, við frumhönnun / endurmat á legu þjóðvegur inn í þéttbýlið á Vopnafirði komu fram valkostir sem höfðu minni neikvæð umhverfisáhrif heldur valin og var af því tilefni farið í breytingu á gildandi skipulagi.
- Já. Dæmi: vinna við Deiliskipulag Þeistareykjavirkjunar: Útfærslukostum stillt upp, yfirfarnir og metnir af skipulagsnefnd og sveitarstjórn. > Valdir kostir sem fela í sér verulegar breytingar frá drögum og upphaflegu umhverfismati. Dregið með því úr neikvæðum áhrifum og komið til móts við skilyrði / athugasemdir.
- Niðurstaða matsins hefur yfirleitt ekki haft afgerandi áhrif og ekki orðið til þess að grundvallarbreytingar hafi verið gerðar. Það er m.a. vegna þess að í upphafi vinnu er umhverfismat alltaf ómeðvitað með í vinnunni og því er sú stefna sem sett er fram oftast umhverfisvæn.

13.2 Sveitarfélög:

- Nei
- Nei ekki umhverfismatið sem slíkt en aðrar skýrslur sem hafa lýst valkostum hafa haft áhrif.
- Fella hana inní Skipulagslögin.
- Já
- Nei
- Já, á sérstaklega þar sem verið er að skoða fleiri en einn raunhæfan valkost. Á grundvelli mats er ákveðið byggja tillögur á þeim valkosti sem kom best út.
- Erfitt að segja. Ekki viss hvort að niðurstaða umhverfisskýrslu hafi leitt til breytinga, en umhverfisáhrif hafa vissulega leitt til breytinga. T.d. 1. Fækkun frístundahúsa á svæði sem er að hluta votlendi. 2. Staðsetning á hringtorgi við lítið þéttbýli (skipulag umferðaæða)
- Umhverfismat skipulagsins getur haft mótandi áhrif á endanlega útfærslu skipulags. Dæmi: Deiliskipulag akstursíþróttasvæði ofan Akureyrar. Matið gerði það að verkum að fyrirbyggjandi aðgerðir vegna hljóðvarna voru auknar.
- Veit ekki. Get því miður ekki nefnt dæmi.
- Veit ekki til þess.

- Hef ekki reynslu og forsendur til að svara.
- Nei.
- Já. Umfang verkefnis hafa breyst þegar búið var að draga saman matið.
- Nei.
- Já. Á aðalskipulagi Eyjafjarðarsveitar vegna við breytinga á efnistökusvæðum þá var fallið frá ákveðnum kostum, sem voru í upphafi áætlunar, en aðrir voru teknir inn að beiðni landeiganda, eftir að þeir höfðu verið metnir.

13.3 Opinberar stofnanir:

- Já. Ráðuneytið ætlaði að setja veg um Grunnafjörð á áætlun 2007 – 2018, en ákvað að bíða með það vegna Ramsar. Einnig var ákveðið að setja ekki á áætlun veg um hálendið vegna skorts á gögnum um áhrif þess og þörf á meiri samfélagsumræðu. Ég held að matslögin hafi oft áhrif á hinu ógegnsæja „úrvinnsluferli“ sem fram fer áður en kynning á áætlunavinnu fer fram. Man ekki dæmi.
- Þekki ekki.

13.4 Hagsmunasamtök:

- Sýnist þetta eiga sér stað oftar síðustu ár eftir því sem fólk verður æfðara í að hugsa þetta sem einn pakka („umhverfismats- og skipulagsmenning“) er eitthvað sem verður til á löngum tíma og er alls ekki fullburða í samfélaginu.

14. Með hliðsjón af þinni reynslu af umhverfismati áætlana, telur þú að þetta verklag nýtist til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum við framfylgd áætlunar?

14.1 Ráðgjafar:

- Já og mun gera það enn frekar í framtíðinni þegar ábyrgðaraðilar stefnugerðar hafa áttað sig á og lært af þessu tæki og við ráðgjafar þjálfað okkur og aðra í notkun þessara vinnubragða og hugsunar.
- Ef matið er nýtt á réttan hátt og unnið samhliða og að ekki séu teknar einhliða ákvarðanir, þá nýtist það mjög vel til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum.
- Já, ef verklag er samtvinnað áætlunargerð og ákvörðun tekin með hliðsjón af áhrifamati þá ættu áhrif að verða minna neikvæð miðað við þau viðmið sem stuðst er við hverju sinni. Hef tekið þátt í slíku verkefni og tel að dregið hafið verið verulega úr áhrifum í gegnum ferlið og framkvæmdar áætlanir þar sem skýrt var búið að móta stefnu áður en framkvæmdaaðilar lögðu af stað í hönnun. Ramminn var klár.
- Já, ég held það. Þetta veltir upp öðrum sjónarmiðum og dregur fram áhrif sem ekki voru endilega ljós þeim sem ábyrgðina bera.
- Já
- Mjög takmarkað (eins og dæmin sanna)
- Tvímælalaust, gæti nýst enn betur ef leikreglur væru skýrari og þeim framfylgt. Mikilvægt að sameina lög (skipulagslög og lög um mat á umhverfisáætlun). Draga matið strax inn í lýsingu.
- Í flestum tilvikum nýtist þetta verklag til að draga úr neikvæðum áhrifum. Ef ekki þá eru áhrifin alltaf dregin fram og ákvarðanir upplýstar.
- Já
- Já það gerir það. Matið er sýnilegra nú en áður þegar það var óformlegt. Verklagið fær fleiri sem koma að vinnunni eða málið varðar til að hugsa um umhverfisáhrifin.
- Já.
- Já ég tel það. Þó þarf alltaf að hafa hugfast hversu veigamiklir/mikilvægir viðkomandi þættir eru þannig að unnið sé eftir „Common sence“ vinnulagi.

- Já það gerir það. Þó umhverfisáhrif séu alltaf höfð til hliðsjónar, þá er nú meiri áhersla á þau en áður og ferlið markvissara.

14.2 Sveitarfélög:

- Fer eftir áætlunum. Ef matið hefur haft áhrif á valkosti. Myndi nýtast betur ef umhverfismatið væri samtvinnað skipulagslögum.
- Já, en tel langfarsælast að einfalda ferlið og sameina skipulagslög og lög um umhverfismat áætlana. Kjörnir fulltrúar ná betur að taka við málum á einfaldan og skýran máta. Þeim finnst ferlið í dag of flókið og ómarkvisst.
- Stefnir rólega í þá áttina.
- Já, sér þegar fram líða stundir verður þetta vonandi betra.
- Já, ef aðferðafærðinni er beitt rétt og ferlið renni eðlilega saman við skipulagsvinnuna.
- Já.
- Í einhverjum tilfellum.
- Já ég tel það.
- Já ég held það, þyrfti samt að einfalda ferlið.
- Getur gert það.
- Hef ekki forsendur til að meta það.
- Tel það vera í flestum tilvikum.
- Já það getur gert það, en væntanlega er hægt að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum án þess að umhverfismatið sjálf sé gert.

14.3 Opinberar stofnanir:

- Já, menn vanda sig betur og íhuga aðra kosti betur, flýta sér hægar.
- Þetta myndi nýtast til að draga úr neikvæðum áhrifum ef farið væri eftir ábendingum umsagnaraðila. Það vill oft verða að lítið tillit sé tekið til þeirra.
- Já, þrátt fyrir allt þá gerir það það. Ég held líka að þeir sem koma að áætlanagerðinni verði meðvitaðri um umhverfisáhrif þó þeir velji að láta þau ekki hafa áhrif á sig. Sérstaklega hefur þetta áhrif hjá þeim stóru, Landsvirkjun og Vegagerð þó verkefni þeirra séu umdeild.
- Já.

14.4 Hagsmunasamtök:

- Já, eftir því sem þessir þættir tvíanna betur saman og matið er tekið inn fyrr, helst frá byrjun.

15. Ertu með tillögur hvernig hægt er að breyta löggjöfinni um umhverfismat áætlana þannig að hægt sé að auka skilvirkni og hagkvæmni UMÁ

15.1 Ráðgjafar:

- Mikilvægt er að samþætta skipulagslög og lög um mat á umhverfisáhrifum áætlana. Tengja þar þau lög við lög um mat á umhverfisáhrifum. Mjög mikilvægt er að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum til að tryggja samhengi og skilvirkni. Við þurfum vegna smæðar og veðurfars að meta umhverfisáhrif af háum og stórum byggingum.

- Fella hana (betur) inn í skipulagslöggjöf. Gefa út skipulagsreglugerð sem fyrst (lögin orðin ársögmul).
- Minnka umfang hennar og gera markvissari.
- Samtvinna meira við löggjöf viðkomandi áætlana. Varðandi 6. gr. > mætti koma inn á einhver hátt... eftir því sem á við hverju sinni. Þar sem þessi löggjöf nær yfir svo vítt svið og misjafnar / misnákvæmar áætlanir. Það gæti verið metið og rökstutt í matslýsingu hvað á við hvernig hverju sinni.
- Tvinnu á góðan hátt inn í skipulagsreglugerð/-lög, þannig að þessi aðferðafræði verði sjálfsgöð við skipulagsgerð og ekki bara þar sem um matskyldu framkvæmdir er að ræða. Í mörgum tilvikum er aðferðin við lýði og hefur verið lengi.
- Samflétta skipulagslög 123/2010 og lög um UMÁ í ein lög.
- Sameina skipulagslög og lög um UMÁ. Draga UMÁ inn í lýsingu skipulagsins. Framfylgja lögum varðandi stærri frávik. Ekki staðfesta ný hverfi og framkvæmdasvæði sem ekki er þörf fyrir.
- Fella saman skipulagslög og UMÁ lög. Draga úr áherslu á valkosta umræðu. Valkostir eiga að vera möguleg aðferð í verkfærakassanum en ekki lagakrafa.
- Samþætta við skipulagslöggjöfina. Meiri áherslu á samþættingu við skipulagsvinnuna og minna á upptalningu viðmiða o.fl.
- Forðast ætti að umhverfismeta sömu atriðin oft á mismunandi skipulags- og framkvæmdastigum. E.t.v. væri hægt að skilgreina hvað á að meta á hverju skipulagsstigi. Eflaust er margt fleira sem hér mætti skoða.
- Eins og kemur fram í lið 14 eru skipulögin misjöfn að eðli og umfangi. Mikilvægt er að lögin séu þannig skalaleg. Einnig er mikilvægt að endurhugsa reglugerð og vinnulagsform þannig að mat og skipulagsvinna séu meira og betur samþætt.
- Já eflaust, en ekki á hraðbergi ! Taka þarf mið af praktískum vinnubrögðum. Auka sveigjanleika í umfjöllun og framsetningu o.fl.

15.2 Sveitarfélög:

- Setja inn í skipulagslög.
- Sameina skipulagslög og lög um UMÁ.
- Samþætta við skipulagslög.
- Fella inn skipulagslöggjöfina (og aðra löggjöf eftir atvikum)
- Hafa UMÁ sem hluta að skipulagslögum. Án þessa næst ekki verulegur ávinningur.
- Að vægi verkefna verði metið og að beitt sé sanngirnissjónarmiðum á vægi milli verkefna án þess þó að verið sé að gefa afslátt af gildi UMÁ.
- Skipulagsstofnun á það til að framfylgja lagabókstafnum óþarflega nákvæmlega. Oft á tíðum er ekki þörf á fullnustu allra liða um upplýsingar skv. 6 gr. laganna þar sem verkefnið er þess eðlis að ekki er þörf á því.
- Nei.
- Auka mætti sjálfræði þeirra sem gera umhverfismatið þó leiðbeiningar séu nokkuð skýrar.
- Einfalda og gera skýrara.
- Einfalda hana og taka á þeim atriðum sem máli skipta hverju sinni.
- Einfalda löggjöfina, hugsanlega gera meiri greinamun eftir umfangi verksins sem á að meta.
- Nei, en skýra mætti orðafar og einfalda þannig að auðveldara sé að átta sig á við hvað er átt.

15.3 Opinberar stofnanir:

- Það mætti e.t.v. sameina skipulagslög og lög um UMÁ.
- Kannski má gera meiri kröfur um grunnupplýsingar þegar sett er inn „veglína“ (Mýrdalshreppur) heldur en þegar í Aðalskipulagi er lítið um stórar framkvæmdir.
- Nei.

15.4 Hagsmunasamtök:

- Umhverfismat verður að vera jafnmikilvægt og gert samhliða áætlunargerð. Þekki ekki lögin nógu vel þó, til að geta farið út í smáatriði en þetta er þó almennt það sem mér sýnist verða að eiga sér stað (frá sjónarhóli Hagsmunasamtaka)

16. Hverjir eru veikleikar og styrkleikar umhverfismats áætlana

Veikleikar	Styrkleikar
Vantar nokkuð upp á það hvað skal meta. Margt sem meta þarf er mjög lítilvægt en annað mun stærra sleppur í gegn.	Tól sem dregur úr neikvæðum umhverfisáhrifum og endurspeglar og skrásetur vinnulag og ákvarðanatöku.
Aðskilið ferli, ofuráhersla á umhverfisskýrslu, ofuráhersla á valkostaumræðu. Of lítið gert úr samráði, matið oft unnið af þröngum hópi sérfræðinga.	Breytir hugsanagangi smám saman, dregur úr neikvæðum áhrifum. Hjálpar til við að skilgreina auma bletti í náttúruvernd.
Þungt í vöfum í minni verkefnum. Ekki þekkt verklag en er að koma. Ferlið í praktík mætti vera sveigjanlegra t.d. orðanotun ætti ekki að þurfa að vera skilyrt til að fá OK stimpil frá stofnuninni. Er að hluta huglægt.	Hjálpar til við ákvarðanatöku. Þeir sem taka ákvarðanir þurfa að pæla í áhrifum sinna ákvarðana.
Þarf að vissu leyti að einfalda leiðbeiningar og „þjálf“ betur aðila til að vera virkir í ferlinu.	Góð aðferðarfræði sem ef vel tekst til á eftir að skila sínu m.t.t. umhverfisins. Fær menn til að hugsa betur um afleiðingar ákvarðanatöku. Þetta tekur allt sinn tíma.
Að umhverfismatslögin eru ekki samþætt skipulagslögum í sama lagabálki. Sem myndi þá þýða að þau þurfa samt að vera til í sérstökum lagabálki fyrir aðra áætlanagerð. Það skortir enn á þann grundvallarskilning að umhverfismat er bara árétting á faglegum og nauðsynlegum vinnubrögðum sem er um leið styrkur umhverfismats til framtíðar.	
Að þetta eru sérlög með tengingu í lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Mörgum finnst meiri áhersla á stjórnsýslu en raunverulegt innihald.	Ef lögin verða samtvinnuð skipulagslögum þá gæti umhverfismat haft jákvæð áhrif á vinnu við skipulagsgerð.

	Þekki ekki beint til vinnunnar því ég hef bara verið í samráðshópi. Tel jákvætt að matið hefur aðeins haft áhrif sem mun eflaust aukast með tíð og tíma.
Veikleikar eru skortur á skilningi um nauðsyn laganna.	Styrkleikar eru þeir að ráðamenn koma að verkinu á meðan járníð er heitt og að þeir nýta sér matið til þess að mynda sér skoðun.
Stjórnast of af hagsmunaaðilum og kemur seint inn í ferlið.	Til framtíðar eykst styrkur þess í verndun og sjálfbærni landsins.
Við litlar skipulagsáætlanir þar sem búið er að ákveða með öðrum lögum eða áætlunum að eigi að gera þá finnst aðilum þetta skref vera óþarft. Það er hætt á að það skil sér líka í stærri verkefni.	Styrkleikar matsins: Gerir það að verkum að hægt er að taka upplýsta ákvörðun.
Veikleikar: Aðskildur lagarammi frá skipulagslögum	Nauðsynlegt að meta umhverfisáhrif skipulagsáætlunar, til að meta áhrif jákvæð eða neikvæð. Kjörnir fulltrúar verða að gera sér grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar til að meta nytsemi áætlunar sem og almenningshagsmuni til framtíðar.
Viðbótarferli í núþegar of þungri stjórnsýslu. Því mikilvægt að fella saman við skipulagslöggjöfina og gera að einu ferli.	Hefur styrkt skipulagsgerð í landinu og ýtt undir að betur er staðið að mótun tillögu, ef rétt er á haldið. Að þetta er ný og sér löggjöf hefur ýtt undir átak við að kynna sbest practise%við gerð skipulags. Kannski var gott að þetta voru sérlög í byrjun.
Hættan er sú að matið sé gert í lok vinnunnar af nauðsyn til að uppfylla lög og staðfesta að „rétt“ leið hafi verið valin. Auðvelt er að „hagræða“ niðurstöðum að eigin vild.	Ákvarðanir teknar snemma og umhverfismatið hefur því áhrif á hvaða leið verður raunverulega valin og fylgt í framkvæmd. Ákvarðanir eru upplýstari.
Í mörgum tilvikum er verið að fást við langtímasýn og því óáþreifanlega hluti. Þannig reynist erfiðara að meta áhrifin en í umhverfismati framkvæmda.	Fær fólk til að hugsa um þá þætti sem eru til umræðu . meiri umræða um sjálfbæra þróun. Umhverfismat framkvæmda fær meiri srið%til að sinna sínu hlutverki, þ.a. að meta og milda áhrif á framkvæmdastigi.
Erfitt getur reynst að velja raunhæfa valkosti og hættu verður á að óraunhæfir valkostir verði metnir. Þannig er auðvelt að sannfæra fólk um að ein fyrirfram ákveðin lausn sé best.	
Almenningi og ráðamönnum finnst þetta flókið og ruglingslegt.	

Sömu áhrifin eru metin oft á mismunandi skipulagsstigum.

Óljóst hversu djúpt á að fara í matið.

Ég lít svo á að um sé að ræða fint tæki en oft ekki notað rétt, þ.a.l. skili niðurstöður sér ekki endilega í breytingum á skipulagi.

Eiginlega eru veikleikarnir mest hvernig hefur verið unnið með UMÁ – þá meina ég „eftirámat“. Undanþágur eru og metnaðarleysi eins og að skógræktaráætlun þurfi að vera 200 ha til að vera tilkynningaskyld. Ég held að 50 ha skógrækt sé matsskyld hjá nágrannaþjóðunum.

Styrkleikarnir eru að umhverfismatið er á dagskrá, það má alltaf þróa og gera betur.

Að það sé unnið sér og ekki í tengslum við áætlanagerð. Að lítið sé á það sem óþarfa. Að gögn sem unnið er eftir eru oft ónákvæm og fela í sér spá um framtíðina. Þættir sem erfitt er að meta verða útundan, eru þó oft mikilvægir þættir.

Að það er framkvæmt af alvöru. Getur tækifæri til þess að taka tillit til fleiri þátta í umhverfinu. Fær fólk, ábyrgðaaðila, til að hugsa öðruvísi.

Veikleiki: Sér lög, kemur oft of seint inn í ferlið.

Mikilvægt er að samþætta skipulagslög og lög um mat á umhverfisáhrifum áætlana. Tengja þarf þau lög við lög um mat á umhverfisáhrifum. Mjög mikilvægt er að endurskoða lög um mat á umhverfisáhrifum til að tryggja samhengi og skilvirkni. Við þurfum vegna smæðar og veðurfars að meta umhverfisáhrif af háum og stórum byggingum.

Styrkleikar: Oft sjá skipulagsyfirlönd að framkvæmd á ekki rétt á sér þegar UMÁ er skoðað.

Að hægt sé að gera umhverfismat eftir á, að það sé ekki hluti af ferlinu við að gera áætlanir. Tímaskalinn oft ekki nógu vel hugsaður, of stutt hugsað fram í tímann en þetta er jafnframt eitt af því erfiðasta því að því betur sem hugsað er fram í tímann, þeim mun minna öryggi, við vitum ekki mikið um t.d. samfélagsþróun, þróun og breytingar í náttúrufari nema örfá ár fram í tímann. Vantar aukna áherslu á grunnstoðir sjálfbærni og hvað þær raunverulega tákna.

Styrkleikinn gæti verið smenning% þessa hugsanaháttar (að gera yfirleitt ráð fyrir umhverfismati í áætlanagerð) styrkist sífellt.

Hafa ekki getað komið í veg fyrir arfavitlausar ákvarðanir og framkvæmdir. Kemur því miður ekki í stað heilbrigðrar skynsemi, sem oft virðist mikill skortur á. Oft mikil og gagnslaus, slítandi og leiðinleg viðbótarvinna, andlaus skriffinsku æfing. Ekki virðisaukandi í flestum tilvikum.

Nokkuð flókið ferli og getur verið íþyngjandi við gerð skipulags.

Getur verið ágætt tæki til að ná utan um valkosti og meta þá.

Oft á tíðum er verið að gera of ítarlegar kröfur til matsins í stað þess að meta hvort það eigi við vegna eðlis verkefnisins. Regluverkinu fylgt eftir óháð eðli verkefnisins.

UMÁ getur haft jákvæð áhrif á útfærslu stærri skipulagsákvæðana sem er til bóta. Umhverfismat getur haft áhrif á stefnu og val á hagkvæmasta kosti í stöðunni hverju sinni.

Orðalag 6. gr. laga um UMÁ. Formkrafa Skipulagsstofnunar um umhverfisskýrslu sérstaklega.

Beinir pólitíkusunum og sérstaklega ráðgjöfum í átt að betri vinnubrögðum.

Oft flókið, sér í lagi fyrir kjörna fulltrúa sem ekki eru sérfræðingar. Oft stíft hvað fellur undir lögin, ætti að vera metið í hverju tilfalli.

Kemur í veg fyrir umhverfisáhrif, a.m.k. minnkar þau ef rétt er staðið að málum. Velur þann valkost sem betur er m.t.t. umhverfisáhrifa.

Veikleikar: Flókið, vantar að geta séð góð dæmi frá öðrum á heimasíðu, dæmi um einfalt og flókið ferli.

Styrkleikar: Eykur meðvitund um umhverfissjónarmið og víðari sýn á viðfangsefnið.

Veikleikar eru þeir að menn óttist kostnað af vinnunni og nýti hana ekki sem skyldi.

Styrkleikar eru þeir að þegar vel tekst til er skipulagið betra og öflugt tæki eins og því er ætlað að gera.

Veikleikar eru helstir harðar/stífar kröfur um eðli og umfang matsins. Veikleiki er einnig sá að lögin gefa ekki eins góða aðferðafræði og æskilegt væri til að samþætta og endurmeta eftir því sem skipulagsvinnan þróast áfram. Einnig þarf að endurhugsa lögin og aðferðafræði skipulagslagslaga í heild sérstaklega út frá smærri samfélögum.

Styrkur er krafan um að umhverfis- og samfélagsþættir séu notuð í samhengi efnisþátta.

REYNSLA Í UMMHVERFISMATI ÁÆTLANA Á ÍSLANDI– VSÓ RÁÐGJÖF

Inngangur

Skipulagsstofnun er að vinna að samantekt um reynslu við umhverfismat áætlana og hefur spurt nokkra aðila sem hafa starfsreynslu á þessum vettvangi um innlegg. Í þessu minnisblaði er stuttlega gert grein fyrir helstu atriðum sem VSÓ Ráðgjöf vill koma á framfæri í tengslum við þessa vinnu en stofnan hefur allt frá innleiðingu laga um umhverfismat áætlana unnið við umhverfismat ólíkra áætlana allt frá geiraáætlun á landsvisu niður á deiliskipulagsstig.

Tímasetning UMÁ

Lengi vel eftir lagasetningu um umhverfismat áætlana hefur matið verið unnið **eftir** að áætlanagerð hefur farið fram og helstu ákvarðanir sem tengjast viðkomandi áætlun verið teknar. Með þessu móti gat UMÁ ekki haft áhrif á áætlanagerð og strangt til tekið eru slík vinnubrögð ekki í samræmi við lög. Er þetta gjarnan kallað *eftirámat* í faggeiranum.

Það er þó orðið mun minna um slík vinnubrögð í dag. Nýjasta dæmi er þó ein stærsta landsáætlun sem hefur verið unnin, þ.e. rammaáætlun. Að vísu fór vinna vegna hennar í gang áður en lög um UMÁ voru sett. Einnig hafði áætlunin lengi vel ekki þá formlegu stöðu að vera áætlun sem er matsskyld. Engu að síður er umhverfismat vegna hennar unnið *eftir* og ólíklegt að matið hafi haft áhrif á ákvarðanatöku við gerð rammaáætlunar.

Tengsl við áætlanagerð

Reynslan sýnir að matsvinna og skipulagsvinna/áætlanavinna eru ekki nægilega vel *samofin*. Gjarnan er litið á umhverfismatið á hliðarverkefni sem er afgreitt vegna lagaskyldu. Þörf er á að áætlanaaðilar og matsmenn vinni saman. Tíð samskipti milli matsmanna og þeirra sem vinna að áætlun er lyklatríði til að tryggja að UMÁ geti haft áhrif á áætlanagerð.

Hlutverk umhverfisskýrslu UMÁ

Bent er á algengan misskilning sem hefur mikil áhrif á það hvernig UMÁ er unnið.

Gjarnan er litið á UMÁ sem nokkurskonar útvíkkun á framkvæmdarmati. Það verður til þess að ofuráhersla er á að tilgangur matsvinnunnar sé að skrifa umhverfisskýrslu. Oft er því svo litið á að helsta afurð UMÁ er umhverfisskýrslu sem gefur viðkomandi áætlun nokkurskonar einkunn út frá sjónarhóli umhverfisins. Hún er hins vegar aðeins auka-afurð, samantekt á matsvinnu í upplýsingaskyni.

Áhersla UMÁ á ekki að vera að skrifa umhverfisskýrslu. Markmið UMÁ á að vera að hafa áhrif á áætlanagerð. Það er því áætlunin sjálf sem ætti að endurspegla matsvinnu. Góða matsvinna skilar bættri áætlanagerð (en ekki aðeins gróðri umhverfisskýrslu).

Gerð umhverfisskýrslu er mjög umfangsmikill þáttur matsvinnu. Reynslan sýnir að oft væri orku og tíma betur varið í umræður og samskipti um möguleg áhrif til þess að bæta ákvarðanatöku en að leggja svo mikla áherslu á umhverfisskýrsluna sjálfa.

Eftirfylgni/vöktun

UMÁ ætti að nýtast betur til þess að skilgreina vöktun/eftirfylgni en hefur ekki nýst til þess í nægilega miklum mæli. Sumir (fagmenn og fræðimenn) vilja meina að skilgreining eftirfylgni sé eitt það mikilvægasta sem gert er í umhverfismatinu – þ.e. að skilgreina hvernig á að bregðast við mögulegum umhverfisáhrifum. Þetta hefur á Íslandi aðeins verið afgangsstærð í matsvinnunni.

Ekki er vitað hvort verkefnum sem falla undir *eftirfylgni/vöktun* í umhverfisskýrslum hafi verið „fylgt eftir“ í raun.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir að UMÁ á að hafa áhrif á **nútið** (með því að bæta áætlanagerð) og **framtið** (skilgreina eftirfylgni áætlanagerðar). Úr þessu má bæta í faggeiranum á Íslandi til þess að tryggja að matsvinna skili sér áfram/haldi áfram en hætti ekki þegar áætlun er samþykkt.

Umræður, upplýsingar og nákvæmni

Umhverfismat er ekki tæknilausn og ekki vísindaleg tilraun/prófun. Matið lifir frekar á umræðum. Upplýsingar og útskýringar, rökfærsla og skoðanaskipti, þ.e. umræða á milli ólíkra aðila hjálpa til við að taka upplýstari ákvörðun. Matið getur nýst til þess að varpa ljósi á veigamestu umhverfisáhrif – þ.e. skilgreina og fjalla um hvað það er sem skiptir máli, með umræðum, ekki endilega með rannsóknum og staðreyndum sem hafa vísindalegt sanngildi. Markmið með matsvinnu á að vera að spyrja gagnrýnnar spurningar og kalla fram viðbrögð þeirra sem leggja fram áætlun.

Reynslan er að miklar kröfur/væntingar eru um ítarlegar upplýsingar, helst vísindalegar rannsóknir sem hægt er að styðjast við og sem sjaldnast liggja fyrir. Aftur er hér mikil hlíðstæða við MÁU.

Ósamræmi virðist vera á milli tilfella/verkefna varðandi kröfur um eðli og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslu. Umfangsmiklar áætlanir eða breytingar á þeim fá stundum litla umfjöllun meðan litlar breytingar geta kallað fram miklar umræður og tafir þrátt fyrir sambærileg umhverfisáhrif. Huga þarf að samræma kröfur sem gerðar eru til áætiana og umhverfisskýrslu milli ólíkra aðila.

Lagakröfur um umfang og nákvæmni mats

Kröfur um UMÁ geta verið íþyngjandi fyrir litil sveitarfélög. Matið krefst ákveðinna sérþekkingu sem er óviða til staðar. Kröfur um upplýsingar og eðli umfjöllunar eru stundum ekki yfirstíganleg án mikils kostnaðar sem erfitt getur verið að ráða við.

Valkostaumræða

Reynslan sýnir að í flestum tilfellum byggist áætlanagerð ekki á skýrri valkostagreiningu. Öll áætlanagerð er hins vegar í sjálfu sér ákveðin valkostaumræða. Áætlanagerð er áframhaldandi hugmyndarvinna. Þar þróast og breytast hugmyndir og óformlega eru valkostir alltaf til skoðunar. Ákvarðanir um að breyta/móta áætlun (velja ákveðna leið/valkost) byggjast einnig á mögulegum umhverfisáhrifum. Ofuráhersla á að hafa valkostasamanburð í umhverfisskýrslu skilar sér yfirleitt ekki í valkostaumræða hjá þeim sem vinna áætlun, nema e.t.v. á frekar tilgerðarlegan hátt.

Áhrif á samfélag

Talsverður skortur er á mati á áhrifum áætlana á samfélag. Samfélag er mikilvægur umhverfisþáttur og áætlanir *eiga* að hafa áhrif á samfélag. Fjallað er um áhrif á samfélag á yfirborðskennandan hátt. Vantar aðferðir og þekking.

Þetta á ekki síður við um áætlanir á borð við rammaáætlun eða náttúruverndaráætlun, þ.e. áætlanir sem fjalla minna um fólk en meira um náttúru og auðlindir.

Viðfangsefni UMÁ

Óljóst getur verið hvort meta á áhrif stefnu í heild sinni eða hvort það dugar að fjalla um áhrif þeirra breytinga sem verða gerðar m.v. gildandi skipulag/áætlun. Eðlilegt væri að fjalla um þróun tiltekins svæðis og líkleg umhverfisáhrif sem geta orðið á tímabili þessara þróunar. Það er í samræmi við lögin að fjalla aðeins um umhverfisáhrif breytinga á áætlun/skipulagi.

14 Heimildir og tilvísanir

- ¹ The Scottish Environment Protection Agency, 2011. The Scottish Strategic Environmental Assessment Review.
- ² Skipulagsstofnun, 2007. Leiðbeiningar um umhverfismat áætlana.
- ³ Umhverfissráðuneytið (2006). Drög að matsáætlun umhverfismats áætlunar um hugsanlega útgáfu einkaleyfa til leitar, rannsókna og vinnslu olíu og annarra kolvetna á norðanverðu Drekasvæðinu við Jan Mayen-hrygg, dags. 4. nóvember 2006. Iðnaðarráðuneytið (2009). Olíuleit við Drekasvæði við Jan-Mayen-Hrygg. Greinargerð um umsagnir um olíuleitarskýrsluna og viðbrögð iðnaðarráðuneytis við þeim umsögnum.
- ⁴ Einar Jónsson, 2011. Umhverfismat á skipulagsáætlunum. Ávinningur af innleiðingu. Ritgerð til meistaraþrófs (MSc) í skipulagsfræði og samgöngum. Háskólinn í Reykjavík.
- ⁵ Skipulagsstofnun, 2012. Yfirlit yfir stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun. Landsskipulagsstefna 2013-2024.
- ⁶ Frumvarp til laga um umhverfismat áætlana (Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005-2006.
- ⁷ Skipulagsstofnun, 2003. Umhverfismat áætlana . Forsendur innleiðingar tilskipunar ESB.
- ⁸ Skipulagsstofnun, 2007. Leiðbeiningar um umhverfismat áætlana.
- ⁹ European Commission, 2003. Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.
- ¹⁰ The Scottish Environment Protection Agency, 2011. The Scottish Strategic Environmental Assessment Review. Weitland, U., 2009. Strategic Environmental Assessment in Germany - Practise and open questions. *Environmental Impact Assessment Review*. Doi 10.1016/j.eiar.2009.08.010.
- ¹¹ The Scottish Environment Protection Agency, 2011. The Scottish Strategic Environmental Assessment Review. Weitland, U., (2009).
- ¹² Samgönguáætlun 2011-2022. Þingsályktun samþykkt á Alþingi 19. júní 2012.
- ¹³ Einar Jónsson, 2011. Umhverfismat á skipulagsáætlunum. Ávinningur af innleiðingu. Ritgerð til meistaraþrófs (MSc) í skipulagsfræði og samgöngum. Háskólinn í Reykjavík.