

MÁLSMEDFERÐ VIÐ LEYFISVEITINGAR OG MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM

Tillögur um einföldun ferla

Bryndís Skúladóttir

Október 2020



○ NÁLGUN VERKEFNIS

Tillögur um einföldun leyfisveitinga og málsmeðferða sem eru undanfarar þeirra, t.d. skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum.

Nýta kosti rafrænnar þjónustu og ólíkar stofnanir vinni í sömu gátt og gögn flæði á milli málsmeðferða. Nú þegar gert hjá skattur.is og heilsuvera.

Markmiðið er að straumlínulaga vinnuferla, skapa vinnusparnað og stytta málsmeðferðar tíma. Helsti ávinningur;

- Betra aðgengi ganga og rekjanleiki
- Tímasparnaður
- Aðhald í vinnubrögðum og skilvirkni

○ VIÐFANGSEFNI

- Horft til eftirfarandi atriða:
 - *Gögn sem framkvæmdaraðili setur fram*
 - *Umsagnir og athugasemdir til stofnana*
 - *Flæði upplýsinga*
 - *Hvaða stofnun heldur utan um mál*
 - *Hve margir aðilar koma að máli og hversu oft*
 - *Markmið viðkomandi lagabálka*
 - *Hvar kæruleiðir eru til staðar*
- Helstu þrep í ferlinu:
 - *Rannsóknarleyfi*
 - *Áætlanir og stefnumörkun*
 - *Skipulagsáætlanir*
 - *Matsskyldufyrirspurn og / eða mat á umhverfisáhrifum*
 - *Framkvæmdaleyfi*
 - *Leyfi vegnar nýtingar og reksturs*
 - *Önnur leyfi*

○ STAÐAN Í DAG

Talsvert um tvíverknað og sömu gögn lögð fram ítrekað

Sömu aðilar koma oft að sama máli

Umsagnar- og kynningarferli taka mikinn tíma

Ógagnsæi, erfitt aðgengi að gögnum og erfitt að fylgja málum eftir

Handavinna við að afrita og endursegja efni umsagna og athugasemda

	Er þórt á rannsóknarleyfi?	Þarf að gera greinilega framkvæmd í æðlunum?	Þarf að gera ógæða breyta skipulag?	Er framkvæmd tilkynninga- eða matskýld?	Frámkvæmdarleyfi	Ónnur leyfi vegna nýtingar og reksturs	Er þórt á öðrum leyfum?
Leyfisveitingarferlið	Rannsóknarleyfi	Landsætlun	Skipulag	Mat á umhverfisáhrifum		Leyfi vegna nýtingar og reksturs	Önnur leyfi
		- Kerfisætlun - Rannmætlun - Samgönguætlun	- Svæðisskipulag - Atvaskipulag - Deiliskipulag	Matskýlduýrnapum	Matskýrði	- Nýtingarleyfi - Byggingarleyfi - Startsleyfi - Rekstrarleyfi - Virkjunarleyfi	Sjá dæmi í töflu 4
		Umhverfismat áætlana	Umhverfismat áætlana				
Umsagnar- og/öð opð kynningarferlið.		Ábyrgð er mianunandi eftir æðlunum Verkefnialýsing auglýst og óskað eftir umsögnum. Tillaga auglýst og óskað eftir umsögnum. (Opnir kynningarfundir) (Samráðshópar)	Verkefnialýsing auglýst og óskað eftir umsögnum Tillaga auglýst og óskað eftir umsögnum (Opnir kynningarfundir) (Samráðshópar)	Óskað eftir umsögnum	Matsætlun (eða) auglýst og óskað eftir umsögnum Matsætlun (skæp) auglýst og óskað eftir umsögnum Formmatskýrsla auglýst og óskað eftir umsögnum. (Opnir kynningarfundir) (Samráðshópar)	Leyfi auglýst eða óskað eftir umsögnum í einhverjum tilvikum.	Leyfi auglýst eða óskað eftir umsögnum í einhverjum tilvikum.
Helstu aðilar sem koma að: Leyfisveitingar og/öð samráð	Orkustofnun	Sveitarfélag Umsagnaraðilar Hagsmunaaðilar Almenningar	Sveitarfélag Umsagnaraðilar Hagsmunaaðilar Almenningar	Sveitarfélag Umsagnaraðilar	Sveitarfélag Umsagnaraðilar Hagsmunaaðilar Almenningar	Sveitarfélag	Sjá dæmi í töflu 4
Misameðferð	Leyfisveiting	Samþykki Orkustofnunar eða Aþingis	Samþykki sveitarfélags Staðfesting Skipulagstofnunar eða Umhverfisráðherra	Ákvörðun Skipulagstofnunar	Ákvörðun um matsætlun Allt Skipulagstofnunar	Leyfisveiting	Leyfisveiting
Kæruheimild	Leyfisveitingar	Mianunandi eftir æðlunum	Ákvörðun sveitarfélags	Ákvörðun Skipulagstofnunar	Ákvörðun Skipulagstofnunar um matsætlun	Leyfisveitingar	Leyfisveitingar

VSÓ RÁÐGJÖF

Helstu gögn (sjá töflu 4)	Í ferlinu verða gögn ítarlegri og framkvæmdalýsing og/öð aðrir þættir kunna að breytast							Misjafni eftir leyfum
Tilgangur / markmið	X	X	X	X	X	X	X	-
Tímakaflun / tímasetningar	X	X	X	X	X	X	X	-
Almörkun svæðis / afstöðuneynd		X	X	X	X	X	X	-
Fyrirbyggð gögn	X	X	X	X	X			-
Frámkvæmdalýsing / hönnunargögn	X	X	X	X	X	X	X	-
Væðingargreining		X	X	X	X			-
Helstu áhrifþættir	X	X	X	X	X		X	-
Líkleg umhverfisáhrif (UMÁ)		X	X				X	-
Mat á umhverfisáhrifum				X	X			-
Samræmi við dætur og lag		X	X	X	X			-
Samræmi við skipulag		X	X	X	X	X	X	-
Yfirlit yfir leyfisáskýrðu		X		X	X	X		-
Staðhaldalýsing			X	X	X	X	X	-
Eignarhald			X	X	X			-
Væðing / málavæðing		X	X	X	X	X	X	-
Ákvæðun					(X)		X	-
Væðingsskætlun					(X)		X	-
Áætlun um lövan útgáfu							X	-
Allt / áætlun						X	X	-

SAMANBURÐUR Á LÖGGJÖF NÁGRANNAÞJÓÐA

Skýrsla um samanburð á löggjöf um mat á umhverfisáhrifum í nokkrum nágrannalöndum *

Þar kemur fram að matsferlið á Íslandi sé óþarflega flókið, það sé skortur á tengslum milli málsmeðferða og þörf sé á að skerpa á hlutverki þátttakenda í ferlinu.

Dæmi um flækjustig er tvöfalt samráð um matsáætlun og matsskýrsla er lög fram tvisvar. Þetta tíðkast ekki í öðrum löndum.

Mun víðtækari kærueimildir eru á Íslandi en í nágrannalöndum.

*Samanburður á löggjöf nokkurra nágrannaþjóða um mat á umhverfisáhrifum. Aagot Vigdís Óskarsdóttir, 2019.
Löndin sem eru skoðuð eru Norðurlandapjóðir, þ.e. Danmörk, Finnland, Noregur, Svíþjóð og Ísland, og einnig löggjöf Skotlands.

AÐKOMA STOFNANA

Dæmi: Framkvæmd fer 17 sinnum í umsagnarferli og hver stofnun fjallar um málið allt að 10 sinnum.

Sömu upplýsingar flæða á milli prepa en þó bætast við gögn og upplýsingar eftir því sem málum vindur fram.

Aðilar koma endurtekið að málinu, bæði umsagnaraðilar og stjórnvald sem tekur ákvörðun.

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

Tillögur um breytingar á ferli við undirbúning framkvæmda



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



Einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds



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



Valkostagreining dragi fram raunhæfa valkosti í umhverfismat



Kæruheimildir einfaldaðar til samræmis við nágrannalönd



Samræming milli sveitarfélaga vegna innviða framkvæmda sem fara yfir mörg sveitarfélög

○ EINFÖLDUN MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM

Einfalt samráð um matsáætlun

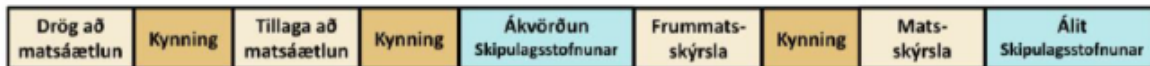
Matsskýrsla lögð fram einu sinni

Umfjöllun um raunhæfa valkosti

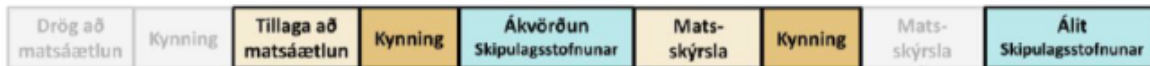
Hægt er að einfalda samráðsferla og útgáfu á skýrslum, án þess að skerða aðgengi almennings og hagsmunaaðila og án þess að ganga gegn Evróputilskipunum.

Mat á umhverfisáhrifum

Núverandi tímalína:



Tillaga að tímalínu:



Samráð með matsáætlun verður einu sinni í stað tvisvar.

Leyfisveitendur koma að valkostagreiningu. Aðeins raunhæfir valkostir komast áfram í matinu.

Umsagnir og viðbrögð tekin saman í töflu. Ekki gefin út önnur skýrsla

○ **Kæruheimildir**

Kæruheimildir á Íslandi eru víðtækari en í nágrannalöndum

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

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

Innviðaframkvæmdir sem fara yfir mörg sveitarfélög

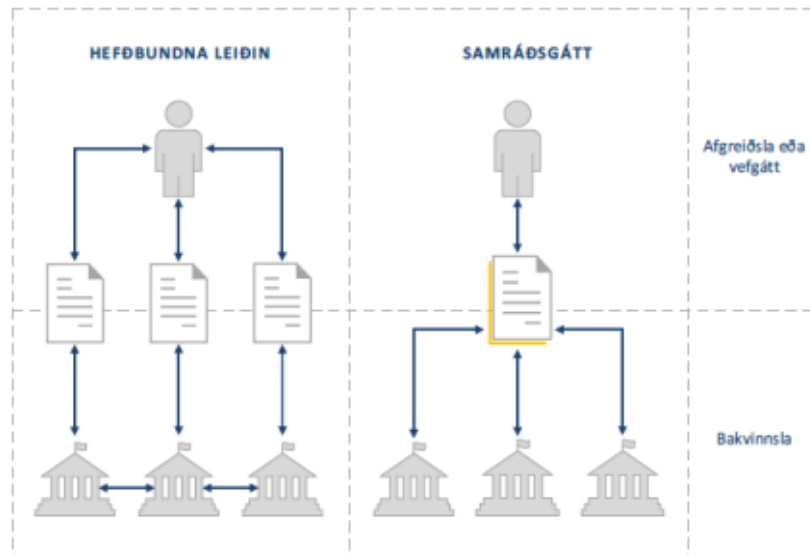
Slíkar framkvæmdir verði settar í sérstakt ferli þar sem málsmeðferð er samræmd og samstillt.

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

○ EINFÖLDUN MÁLSMEÐFERÐA MEÐ VEFGÁTT

Markmið vefgáttarinnar er að á einum stað liggi fyrir gögn í málsmeðferð vegna leyfisveitinga framkvæmda og nauðsynlegra undanfara hennar.

Leyfisveitingin er útgangspunktur, t.d. framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi, nýtingarleyfi, rekstrarleyfi eða starfsleyfi.





UPPBYGGING GÁTTARINNAR

Hvert mál hefur sína upphafssíðu og þar væri tímalína sem sýni stöðu verkefnis, hve langt ferlið mun verða, hvaða þrepum er lokið og hvaða þrep eru fyrirhuguð í ferlinu, hvort kynningartími sé í gangi og aðrar upplýsingar.

Aðgengi almennings verður auðveldara og skýrara því allt er á einum stað.

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

MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM

Nauðsynleg gögn eru sett inn á gáttina auk þess sem umsagnir og athugasemdir eru skráðar beint inn á gáttina og gerð grein fyrir því hvernig brugðist var við þeim.

Skipulagsstofnun vinnur ákvörðun sína og álit út frá gátlista.

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

DEILISKIPULAG

Í gegnum vefgáttina mætti samnýta kynningartíma t.d. skipulags og MAÚ og draga úr tvíverknaði hvað varðar umsagnir og viðbrögð við þeim.

Möguleiki á að senda umsögn eða athugasemd lokast sjálfkrafa þegar kynningartíma líkur.

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

FRAMKVÆMDALEYFI

Lagðar fram teikningar, hönnunargögn og annað sem bætist við frá fyrri málsmeðferðum. Að öðru leyti er vísað í fyrirliggjandi gögn sem eru þegar inni á gáttinni.

Færri útgáfur skjala, minna um endurtekningar, skýrari framsetningar auka gangsaði og auðvelda þeim sem vilja fá upplýsingar um málið.



○ ÁVINNINGUR; AÐGENGI, REKJANLEIKI, TÍMI

- Öll gögn á einum stað
- Auðveldari samskipti og upplýsingaflæði
- Betri yfirsýn og rekjanleiki
- Færri útgáfur skjala, minna um endurtekningar
- Staðlaðir gátlistar auka gagnsæi
- Auðveldara að vinna þrep samhliða
- Hægt að samnýta umsagnarferli
- Tímalína gefur yfirsýn og aðhald
- Matsáætlun lögð fram einu sinni sparar 1-2 mánuði
- Ein matsskýrsla getur sparað margar vikur í bið
- Minni vinna við að útbúa gögn hjá framkvæmdaaðila
- Minni vinna stofnana við að skrifa umsagnir og vinna úr þeim
- Hætta á mistökum minnkar
- Auðveldara að fylgja eftir tímafrestum
- Aðhald í vinnubrögðum

Tillögur um breytingar á ferli við undirbúning framkvæmda



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



Einfalt samráð um matsáætlun í stað tvöfalds



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



Valkostagreining dragi fram raunhæfa valkosti í umhverfismat



Kæruheimildir einfaldaðar til samræmis við nágrannalönd



Samræming milli sveitarfélaga vegna innviða framkvæmda sem fara yfir mörg sveitarfélög

Ávinningur breytinga á málsmeðferð



Betri yfirsýn og skýr tímalína verkefnis



Auðveldari samskipti, bætt upplýsingaflæði og rekjanleiki



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



Skilvirkni með samnýtingu á vinnu milli stofnana



Hraðari afgreiðsluferlar og minni bið eftir afgreiðslu mála



Einfaldara samráð, færri kynningar og auglýsingar



Aðhald í vinnubrögðum með gátlistum og stöðluðum fornum



Betra aðgengi almennings