

UMHVERFISMAT ÁÆTLANA
- Forsendur innleiðingar tilskipunar
Evrópusambandsins

Umhverfismat áætlana – forsendur innleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins

Útgefandi: Skipulagsstofnun, september 2003.

Texti: Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Matthildur Kr. Elmarsdóttir

ISBN: 9979-9447-4-9

Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 150 Reykjavík. <http://www.skipulag.is>

Formáli

Umhverfismat áætlana fjallar um áhrif tiltekinna skipulagsáætlana og framkvæmdaáætlana á umhverfið til aðgreiningar frá umhverfismati framkvæmda, eða mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, sem lengri reynsla hefur fengist af, en fyrstu lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda voru sett hér á landi árið 1993.

Skýrsla þessi um forsendur innleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins um umhverfismat áætlana á Íslandi var upphaflega skrifuð á ensku sem hluti af norrænu rannsóknarverkefni á vegum Nordregio, sem er norræn miðstöð rannsókna á sviði skipulags- og byggðamála í Stokkhólmi. Skýrsla þess verkefnis kemur út haustið 2003. Vegna endurskoðunar skipulagslaga hér á landi sem nú stendur yfir og vinnu við undirbúning innleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins 2001/42, sem felst m.a. í samningu frumvarps til laga um gildistöku tilskipunarinnar, taldi Skipulagsstofnun vera tilefni til að koma efni íslenska hluta norræna rannsóknarverkefnisins á framfæri sérstaklega hér á landi. Íslenski hluti norræna verkefnisins byggir á rannsóknarvinnu á vegum Skipulagsstofnunar sem unnin var á árinu 2002 og ber ekki að líta á niðurstöðu þess verkefnis sem opinbera niðurstöðu um áherslur í yfirstandandi frumvarpsgerð.

Aðalhöfundur skýrslunnar er Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, en auk hennar hefur Matthildur Kr. Elmarsdóttir unnið að skýrslunni. Svanhildur Þorsteinsdóttir annaðist þýðingu hennar á íslensku og undirbjó útgáfuna.

Skipulagsstofnun hefur með þessari skýrslu útgáfu undir yfirskriftinni „Rannsóknir og þróun“. Tilgangur þeirrar útgáfu er að efla umræðu um skipulagsmál og framþróun þeirra hér á landi.

Stefán Thors, skipulagsstjóri ríkisins

1 Inngangur

Markmið þessarar skýrslu er að auka skilning á reynslu af umhverfismati áætlana (UMÁ) á Íslandi og forsendum frekari innleiðingar UMÁ á Íslandi, sérstaklega lögleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins 2001/42/EB sem fjallar um mat á áhrifum tiltekinna skipulagsáætlana og framkvæmdaáætlana á umhverfið. Þetta mun verða gert með því að

- lýsa núverandi löggjöf um UMÁ
- veita yfirlit yfir framkvæmd UMÁ á liðnum árum
- veita bráðabirgðayfirlit yfir hvaða skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem unnið er að hér á landi eru líklegar til að falla undir kröfur tilskipunar Evrópusambandsins 2001/42/EB
- fjalla nánar um þrjá þætti UMÁ: Skýrslugerð, samráð og gæði.

Skýrslan byggir á skoðun íslenskra skipulagsgagna og löggjafar og upplýsingaöflun hjá aðilum sem vinna að skipulagsmálum á Íslandi.

Í skýrslunni er gengið út frá því að UMÁ muni auka vægi umhverfispátta í áætlanagerð og gera skipulagsferli og ákvarðanatöku gegnsærri. Það muni verða til hagsbóta fyrir hina ýmsu aðila og hagsmunahópa og auka möguleika á skoðana- og upplýsingaskiptum milli þeirra aðila sem bera ábyrgð á skipulagsgerð á mismunandi stigum. UMÁ gegni þ.a.l. mikilvægu hlutverki við að gera skipulagsgerð betur færa um að stuðla að sjálfbærri þróun.

Uppbygging skýrslunnar:

Kafli 1 *Inngangur*

Kafli 2 *Umgjörð umhverfismats áætlana*

Lýst er stuttlega löggjöf um UMÁ á Íslandi.

Kafli 3 *Framkvæmd umhverfismats áætlana*

Veitt er yfirlit yfir framkvæmd UMÁ á Íslandi, með því að lýsa hverju verkefni með hliðsjón af lykilþáttum ferlisins eins og það er skilgreint í tilskipun 2001/42/EB.

Kafli 4 *Áætlanir háðar tilskipun Evrópusambandsins*

Sett er fram bráðabirgðayfirlit yfir hvaða skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem unnið er að hér á landi eru líklegar til að falla undir kröfur tilskipunar Evrópusambandsins 2001/42/EB.

Kafli 5 *Skýrslugerð, samráð og gæði*

Fjallað er um þrjá þætti umhverfismats áætlana: Skýrslugerð, samráð og gæði.

Kafli 6 *Umræður*

Rætt er nánar um forsendur innleiðingar UMÁ á Íslandi, sérstaklega tilskipunar 2001/42/EB.

2 Umgjörð umhverfismats áætlana

Í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem tóku gildi í janúar 1998 og í viðeigandi reglugerð, er að finna einu kröfurnar sem gerðar eru um umhverfismat áætlana hér á landi.

Samkvæmt 5. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga skal í skipulagsáætlunum gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 sem tók gildi í júlí 1998 eru ákvæði skipulags- og byggingarlaga útfærð nánar. Samkvæmt gr. 3.3 skal í svæðis- og aðalskipulagi gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma. Lýsa skal þeim kostum sem til greina koma, t.d. varðandi staðsetningu, útfærslu byggðar eða einstakar framkvæmdir, og bera þá saman m.t.t. umhverfisáhrifa. Einnig skal leitast við að nýta mat á umhverfisáhrifum til að tryggja að tekið sé tillit til

umhverfissjónarmiða og markmiða skipulagsreglugerðar sem fela m.a. í sér að ýta undir skynsamlega og hagnýta notkun lands og náttúruauðlinda, tryggja varðveislu náttúru- og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Auk ofangreindra beinna ákvæða skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar um umhverfismat skipulagstillagna setja lögin og reglugerðin ýmsar almennar kröfur um gerð skipulagstillagna, samráð og ákvarðanatöku. Þeim svipar að verulegu leyti til ákvæða í tilskipun Evrópusambandsins nr. 2001/42/EC um ferli og skýrslugerð UMÁ.

3 Framkvæmd umhverfismats áætlana

Til þess að veita yfirsýn yfir framkvæmd umhverfismats áætlana hér á landi eru talin upp að neðan þau verkefni sem þekkt eru af höfundum þessarar skýrslu og þeim lýst m.t.t. krafna í tilskipun 2001/42/EB (sjá töflu 1 bls. 7-10).

Í töflu 1 eru teknar saman upplýsingar um það umhverfismat skipulags- og framkvæmdaáætlana sem hefur farið fram á Íslandi á undanförunum árum. Í flestum tilvikum er um að ræða umhverfismat aðalskipulagstillagna. Í nokkrum tilvikum svæðis-skipulagstillagna og skipulagsáætlana um einstakar framkvæmdir unnum sem „sérstakt svæðisskipulag“ skv. skipulags- og byggingarlögum. Í tveimur tilvikum er um að ræða mat á geiraáætlunum á svæðis-/landsstigi og eru þau verkefni enn í vinnslu. Annað þeirra varðar skógræktaráætlun á Norðurlandi og hitt rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma á landsvísu. Tvö af dæmunum sem sýnd eru í töflu 1 eru frá því um 1990, en flest dæmanna eru þó nýlegri og er að miklu leyti hægt að tengja þau ákvæðum nýju skipulags- og byggingarlaganna árið 1998 um umhverfismat skipulagstillagna.

Flestum hinna nýrri dæma í töflu 1, utan rammaáætlunar um nýtingu á vatnsafls og jarðvarma, mætti helst lýsa sem „policy analysis/appraisal-inspired SEA“ (sjá Sheate o.fl. 2001) að því leyti að lítilla sem engra grunnupplýsinga er aflað sérstaklega fyrir matið og að áhrif eru metin m.t.t. ákveðinna markmiða eða viðmiða. Þó að umhverfismatið í þessum verkefnum hafi ekki sem slíkt falið í sér sérstakt samráð við almenning, hefur það í flestum tilvikum verið framkvæmt í tengslum við skipulagsferli skv. skipulags- og byggingarlögum þar sem skýrt er kveðið á um samráð við almenning og ákvarðanatöku. Þau ákvæði skipulags- og byggingarlaga munu þó þarfnast endurskoðunar vegna lögleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins um UMÁ til að standast að fullu kröfur tilskipunarinnar.

Tvö af eldri verkefnum í töflu 1, matið í Fossvogsdal og matið í Skútustaðahreppi, voru líkari því sem kalla mætti „EIA-inspired SEA“ (sjá Sheate o.fl. 2001). Þessi verkefni skera sig einnig úr hópi flestra verkefna í töflu 1 að því leyti að matið var ekki framkvæmt sem hluti af sérstöku skipulagsferli heldur sem óháð mat á ákveðnum skipulagskostum. Af þeim sökum er erfiðara að greina áhrif umhverfismatsniðurstaðna á ákvarðanatöku. Það er hins vegar líklegt að umhverfismatið í Fossvogsdal hafi verið mikilvægt fyrir þá niðurstöðu sem Reykjavík og Kópavogur komust að varðandi landnotkun í dalnum. Auk þess er líklegt að umhverfismatið í Skútustaðahreppi hafi haft óbein áhrif á skipulag í Skútustaðahreppi, bæði á gerð aðalskipulags og á skipulag einstakra framkvæmda á svæðinu.

Út frá verkefnum í töflu 1 virðist mega greina tilhneigingu frá því að framkvæma UMÁ á forsendum mats á umhverfisáhrifum framkvæmda í átt að meira stefnumiðuðu mati. Skýringa þessa er sennilega m.a. að leita í því hvað hefur reynst ásættanleg nákvæmni og umfang við umhverfismat áætlana af hálfu skipulagsyfirvalda og skipulagsráðgjafa. Þannig hafa einfaldar aðferðir orðið fyrir valinu. Umfangsmikil söfnun ítarlegra grunnupplýsinga hefur t.d. ekki verið talin ásættanleg eða nauðsynleg fyrir þetta stig ákvarðanatöku (þ.e. vegna skipulagsákvarðana á lands-, svæðis- eða sveitarfélagavísu). Þessi þróun hefur hinsvegar í för með sér að mun meiri áherslu þarf að leggja á val viðmiða og gegnsæi þess huglæga (e. qualitative) mats sem lagt er á umhverfisáhrif viðkomandi áætlunar.

Kröfur tilskipunar Evrópusambandsins um umhverfismat áætlana byggja m.a. á því hver grundvöllur viðkomandi áætlanagerðar er. Þannig eru þær skipulags- og framkvæmdaáætlunir háðar kröfum tilskipunarinnar sem krafist er með laga- eða stjórnsýsluákvæðum (e. legislative, regulatory or administrative provisions) og ef viðkomandi áætlunir eru afgreiddar af stjórnvöldum (sjá 2. og 3. gr. tilskipunar). Öll verkefni sem fjallað er um í töflu 1 gætu í meginatriðum uppfyllt þessi ákvæði tilskipunarinnar. Þau myndu öll nema eitt byggja á laga- og/eða reglugerðarfyrirmælum í dag. Undantekning frá þessu er „Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma“, þar sem vinnsla hennar byggir á ríkisstjórnarákvörðun, en ekki á laga- eða reglugerðaákvæðum. Samræmi hennar við þessi ákvæði tilskipunarinnar er háð túlkun á „administrative provisions“ í tilskipuninni. Þá er einnig rétt að hafa í huga önnur skilyrði tilskipunarinnar um matsskyldu áætlana, en þau varða fyrst og fremst hvort viðkomandi áætlun marki stefnu sem varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem falla undir tilskipun um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og hvort framkvæmd áætlunarinnar sé líkleg til að valda verulegum umhverfisáhrifum. Ljóst virðist að rammaáætlunin uppfylli bæði þessi skilyrði tilskipunar Evrópusambandsins um umhverfismat áætlana.

Í Evrópusambandstilskipuninni um UMÁ er nákvæmlega lýst hvert efni svokallaðrar umhverfisskýrslu (e. environmental report) á að vera, en í henni á að koma fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi skipulags- eða framkvæmdaáætlunar. Í öllum verkefnum í töflu 1 hafa matsniðurstöðurnar verið birtar í skýrslu. Ekki hefur verið kannað á kerfisbundinn hátt hvort þessar skýrslur uppfylli þau skilyrði sem sett eru í tilskipuninni um efni umhverfisskýrslu. Þá er hinsvegar rétt að hafa í huga kröfur skipulagsreglugerðar um efni skipulagstillagna¹. Þær hefðu átt að tryggja að þau verkefnum sem eru unnin sem hluti af gerð skipulagsáætlana frá árinu 1998 hafi, að mestu ef ekki öllu leyti, uppfyllt kröfur tilskipunarinnar varðandi skýrslugerð. Í flestum tilvikum hafa þó matshlutar² skipulagsgreinargerða reynst stuttir og fremur almenns eðlis. Ástæða þess er líklega sú að skipulagssérfræðingar hafi lítið þekkt til umhverfismats áætlana og aðferða við UMÁ.

Í tilskipun 2001/42/EB er kveðið á um að umhverfismat skuli fara fram við undirbúning skipulags- eða framkvæmdaáætlunar og áður en hún er samþykkt eða tekin til löggjafar meðferðar. Í mörgum þeirra verkefna sem fjallað er um í töflu 1, sérstaklega í aðal- og svæðisskipulagsáætlunum, hefur umhverfismatið farið fram seint í viðkomandi skipulagsferli. Þetta má skýra með nokkrum staðreyndum: Þegar ákvæði um umhverfismat voru sett í skipulags- og byggingarlög og skipulagsreglugerð árið 1998 var margt af því aðal- og svæðisskipulagi sem síðan hefur verið samþykkt komið langt á veg. Því gafst í mörgum tilvikum lítið raunverulegt tækifæri til að meta umhverfisáhrif skipulagstillögunnar í vinnslu. Auk þess hefur skortur á þekkingu meðal skipulagsráðgjafa, starfsmanna sveitarfélaga og sveitarstjórnarmanna á hlutverki umhverfismats og aðferðum við umhverfismat skipulagstillagna, takmarkað áhrif UMÁ á skipulagsákvæðum fram til dagsins í dag. Afleiðingin er sú að UMÁ hefur í flestum tilvikum haft lítil bein eða auðsæ áhrif á viðkomandi skipulagsákvæðum, heldur fremur þjónað þeim tilgangi að kynna þeim sem koma að skipulagsferlinu hvernig hægt er að nota UMÁ við skipulagsgerð og ákvarðanatöku. Einnig hefur komið fram almennur skilningur á nauðsyn þess að UMÁ sé sinnt fyrir í skipulagsferlinu. Nýleg skýrsla um árangur umhverfismats skipulagsáætlana í Bretlandi bendir til þess að jafnvel í þeim tilvikum þegar umhverfismat hefur ekki haft merkjanleg bein áhrif á skipulagsákvæðum, hafi umhverfismatið engu að síður haft óbein áhrif, s.s. með því að auka skilning á sjálfbærni, umhverfismálum og skipulagsferlinu. Einnig kunni umhverfismatið að hafa stuðlað að gegnsærri ákvarðanatöku og að hafa lagt til málanna nýjar hugmyndir sem unnt sé að taka upp til frekari vinnslu þegar kemur að endurskoðun viðkomandi skipulagsáætlunar (Therivel & Minas 2002).

Samkvæmt Evrópusambandstilskipuninni um UMÁ skal ráðgast við yfirvöld umhverfismála um umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslunni. Samráð við yfirvöld umhverfismála hefur haft tilhneigingu til að fara fram fremur seint í aðal- og svæðisskipulagsskipulagsferlinu,

¹ Þessar kröfur skipulagsreglugerðar varða m.a. framsetningu skipulagstillögunnar sjálfrar, upplýsingar um ástand umhverfisins, tengsl við aðra stefnu og umhverfismat skipulagstillögunnar.

² Hér er átt við efni samsvarandi liðum e-i í viðauka I við tilskipun Evrópusambandsins um UMÁ.

enda ekki gerð krafa í skipulags- og byggingarlögum eða skipulagsreglugerð um að þetta samráð skuli haft á ákveðnum tíma eða um hvaða efnisatriði skýrslugerðar og/eða ferlsins það á að snúast. Reynsla af mati á umhverfisáhrifum framkvæmda³ bendir til þess að innleiðing formlegri krafna um samráð á fyrri stigum ferlsins um efni umhverfisskýrslu/skipulagstillögu og umfang mats myndi koma öllu ferlinu og skýrslugerð þess til góða.

Sama má segja um samráð við umhverfisyfirvöld við yfirferð yfir endanlega skipulagstillögu og meðfylgjandi umhverfisskýrslu (sjá gr. 6(1) og 6(2) í tilskipuninni).

Verkefnunum sem kynnt eru í töflu 1 má nokkurn veginn skipta í tvo hópa hvað samráð við almenning snertir þegar endanleg skipulagstillaga liggur fyrir. Í þeim tilvikum þar sem viðkomandi skipulagsgerð hefur verið á grundvelli skipulags- og byggingarlaga hafa skipulagstillögur og meðfylgjandi umhverfisskýrslur verið kynntar og látnar liggja frammi og almenningi verið gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum, sambærilegt því sem kveðið er á um í 6. gr. UMÁ tilskipunar Evrópusambandsins. Í öðrum tilvikum í töflu 1 hefur almennt ekki verið haft formlegt samráð við almenning.

Hvað varðar ákvarðanatöku gera skipulags- og byggingarlög ákveðnar kröfur til ákvarðanatökunnar sem slíkrar og kynningar á henni. Flest nýlegri verkefnanna í töflu 1 eru unnin á grundvelli skipulags- og byggingarlaga og í samræmi við þau. Skipulags- og byggingarlögin taka hins vegar ekki á öllum þeim atriðum sem koma fram í 8. og 9. gr. UMÁ tilskipunarinnar varðandi ákvarðanatöku og upplýsingar um ákvörðun.

Að lokum má nefna að ekkert af þeim verkefnum sem sýnd eru í töflu 1, að frátöldu sérstöku svæðisskipulagi fyrir Kárahnjúkavirkjun, fela í sér vöktunaráætlun, né heldur er þess krafist í skipulags- og byggingarlögum eða skipulagsreglugerð að í skipulagsáætlunum séu ákvæði um vöktun, en í tilskipun 2001/42/EB er þess krafist að fylgst sé með umhverfisáhrifum áætlana.

³ Ákvæði um matsáætlun og samráð við gerð hennar voru innleidd í mat á umhverfisáhrifum framkvæmda með nýjum lögum um mat á umhverfisáhrifum árið 2000.

Tafla 1. Framkvæmd umhverfismats áætlana

Áætlun	Tegund áætlunar og umhverfismats	Tímasetning skipulagsgerðar / umhverfismats	Undirbúningur / samþykkt (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Grundvöllur (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Umhverfisskýrsla (gr. 2(b), gr. 5, viðauki I 2001/42/EC)	Tímasetning umhverfismats (gr. 4(1) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um umfang mats (gr. 2(b), gr. 5(4) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um endanlega skipulagstill./ umhv.skýrslu (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Samráð við almenning (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Ákvörðun, hvort tekið var tillit til umhverfisskýrslu og samráðs (gr. 2(b) & 8 2001/42/EC)	Upplýsingar um ákvörðunina (gr. 9 2001/42/EC)	Vöktun (gr. 10 2001/42/EC)
Athugun á skipulagi í Fossvogsdal – Forathugun	<p>Áætlun: Tveir skipulagskostir í Fossvogsdal.</p> <p>Umhverfismat: Mat á umhverfisáhrifum tveggja skipulagskosta í Fossvogsdal.</p>	1989-1990.	<p>Undirbúningur: Viðkomandi sveitarstjórnir ásamt skipulagsstjórn ríkisins áttu frumkvæðið. Ákvörðun skipulagsstjórnar ríkisins án tengingar við ákveðið skipulagsferli.</p> <p>Samþykkt: Á ekki við.</p>	Ákvörðun skipulagsstjórnar ríkisins.	Sjálfstæð umhverfisskýrsla sem lýsir helstu umhverfisáhrifum tveggja skipulagskosta.	Á ekki við, þar sem umhverfismatið tengdist ekki ákveðnu skipulagsferli.	Ekkert samráð.	Ekkert formlegt samráð. Umhverfismatið fólst aðallega í gerð skýrslu sérfræðinga.	Ekkert samráð.	Umhverfismatið tengdist ekki ákveðinni skipulagsákvörðun.	Á ekki við.	Engin vöktun.
Umhverfismat fyrir Skútustaðahrepp	<p>Áætlun: Fjórir skipulagskostir í sveitarfélaginu Skútustaðahreppur á Norðausturlandi.</p> <p>Umhverfismat: Mat á umhverfisáhrifum fjögurra skipulagskosta í sveitarfélaginu.</p>	1991-1993.	<p>Undirbúningur: Skipulag ríkisins í samvinnu við Skútustaðahrepp, Náttúruverndarráð og umhverfisráðuneytið átti frumkvæðið.</p> <p>Samþykkt: Á ekki við.</p>	Frumkvæði og framkvæmd á höndum Skipulags ríkisins.	Sjálfstæð umhverfisskýrsla sem lýsir meginumhverfisáhrifum fjögurra skipulagskosta.	Var undanfari vinnu við nýtt aðalskipulag fyrir Skútustaðahrepp.	Ekkert samráð (ath. þó að Skipulagsstofnun, Náttúruverndarráð og umhverfisráðuneytið báru ábyrgð á framkvæmd umhverfismatsins).	Ekkert formlegt samráð. Umhverfismatið fólst aðallega í gerð skýrslu sérfræðinga.	Ekkert samráð við almenning, nema að því leyti að niðurstöður voru kynntar á fundum með almenningi á mismunandi stigum í umhverfismatsferlinu.	Umhverfismatið tengdist ekki ákveðinni skipulagsákvörðun.	Á ekki við.	Engin vöktun.

Áætlun	Tegund áætlunar og umhverfismats	Tíma-setning skipulagsgerðar / umhverfismats	Undirbúningur / samþykkt (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Grundvöllur (gr. 2(a) 2001/42/ EC)	Umhverfisskýrsla (gr. 2(b), gr. 5, viðauki I 2001/42/EC)	Tímasetning umhverfismats (gr. 4(1) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um umfang mats (gr. 2(b), gr. 5(4) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um endanlega skipulagstill./ umhv.skýrslu (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Samráð við almenning (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Ákvörðun, hvort tekið var tillit til umhverfisskýrslu og samráðs (gr. 2(b) & 8 2001/42/EC)	Upplýsingar um ákvörðunina (gr. 9 2001/42/EC)	Vöktun (gr. 10 2001/42/EC)
Aðalskipulag	<p>Áætlun: Alhliða skipulags-áætlanir á sveitarfélagsstigi.</p> <p>Umhverfismat: Almennt mat á nokkrum völdum stefnumiðum.</p>	Frá 1998. Umhverfismat hefur verið innifalið að einhverju leyti í flestum aðal-skipulags-áætlunum sem staðfestar hafa verið eftir janúar 1998, þegar ný skip.- og bygg.lög tóku gildi.	<p>Undirbúningur: Sveitarfélögin.</p> <p>Samþykkt: Sveitarfélögin og umhverfisráðherra.</p>	Skipulags- og byggingarlög og skipulagsreglugerð.	Umfjöllun um umhverfismat hluti af skipulags-tillögum. Í flestum tilvikum stutt almenn lýsing á helstu líklegum fyrir- séðum umhv.- áhrifum nokkurra valinna stefnumiða, stundum með samiburði við aðra skipulagskosti.	Hefur aðallega verið kynnt í lokaskipulags-tillögu, en einnig að einhverju marki í drögum að aðalskipulags-tillögum sem kynntar eru óformlega á fyrri stigum skipulagsferlisins.	Í flestum tilvikum aðeins við Skipulagsstofnun.	Skipulags-tillagan er háð samráði við opinberar stofnanir, skv. skipulags-reglugerð. Umhverfismatið sem er annaðhvort innifalið í skipulags-tillögunni eða meðfylgjandi, er þá einnig kynnt.	Skipulags-tillagan sjálf er, skv. skipulags- og byggingarlögum, háð samráði við almenning. Umhverfismatið sem var annaðhvort innifalið í skipulags-tillögunni eða meðfylgjandi, er einnig kynnt almenningi.	Í skip.- og bygg.lögum eru fyrir-mæli um hvernig sveitarfél. skuli standa að afgr. aðalskipul. s.s. varðandi meðhöndlun ath.semnda sem gerðar eru á forml. kynningartíma. Þessar reglur gilda jafnt um ath.semndir við umhverfismat skipulags-tillögunnar.	Í skipulags- og byggingarlögum er þess krafist að sveitarfélögin auglýsi ákvörðun sína.	Engin vöktun.
Aðalskipulag Reykjavíkur 2002-2024	<p>Áætlun: Alhliða skipulags-áætlun fyrir Reykjavík.</p> <p>Umhverfismat: Kerfis-bundnarara og nákvæmara mat á stefnumiðum skipulags-áætlunarinnar en áður hefur verið gert fyrir aðalskipulag.</p>	2001-2002.	<p>Undirbúningur: Reykjavíkurborg.</p> <p>Samþykkt: Reykjavíkurborg og umhverfisráðherra.</p>	Skipulags- og byggingarlög og skipulagsreglugerð.	Með skipulags-áætluninni fylgir sérstök umhverfisskýrsla, þar sem fjallað er um umhverfis-áhrif megin-markmiða hennar og sett fram nákvæm-ara mat á völdum stefnumiðum með umfjöllun um aðra kosti og mótvægis-áðgerðir.	Umhverfisskýrsla var unnin á grunni lokaskipulags-tillögu og kynnt á formlegum kynningartíma áður en skipulags-áætlunin var staðfest.	Við Skipulagsstofnun.	Skipulags-tillagan er háð samráði við opinberar stofnanir, skv. skipulags-reglugerð. Umhverfismatið sem fylgdi með skipulags-tillögunni var þá einnig kynnt.	Skipulags-tillagan sjálf er háð samráði við almenning, skv. skipulags- og byggingarlögum. Umhverfismatið sem er meðfylgjandi skipulags-tillögunni var þá einnig kynnt.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Í skipulags- og byggingarlögum er þess krafist að sveitarfélögin auglýsi ákvörðun sína.	Engin vöktun.

Áætlun	Tegund áætlunar og umhverfismats	Tímasetning skipulagsgerðar / umhverfismats	Undirbúningur / samþykkt (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Grundvöllur (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Umhverfisskýrsla (gr. 2(b), gr. 5, viðauki I 2001/42/EC)	Tímasetning umhverfismats (gr. 4(1) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um umfang mats (gr. 2(b), gr. 5(4) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um endanlega skipulagstill./ umhv.skýrslu (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Samráð við almenning (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Ákvörðun, hvort tekið var tillit til umhverfisskýrslu og samráðs (gr. 2(b) & 8 2001/42/EC)	Upplýsingar um ákvörðunina (gr. 9 2001/42/EC)	Vöktun (gr. 10 2001/42/EC)
Svæðisskipulag	<p><i>Áætlanir:</i> Alhliða skipul.áætlanir fyrir tvö eða fleiri sveitarfélög.</p> <p><i>Umhverfismat:</i> Sjá aðalskipulag að ofan.</p>	Sjá aðalskipulag að ofan.	<p><i>Undirbúningur:</i> Samvinnu-nefndir með fulltrúum hlutaðeigandi sveitarfélaga.</p> <p><i>Samþykkt:</i> Hlutaðeigandi sveitarfél. og umhverfisráðh.</p>	Skipulags- og byggingarlög og skipulagsreglugerð.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Engin vöktun.
Sérstakt svæðisskipulag ⁴	<p><i>Áætlanir:</i> Þrjár sérst. svæðisskipul.-áætl. hafa verið staðfestar eftir að skip.- og bygg.lög komu til framkvæmda⁵</p> <p><i>Umhverfismat:</i> Matsskýslur skv. lögum um mat á umhv.-áhr. fylgdu þeim áætl. sem fjölluðu um orkuvinnslu. Áætl. um ljósleiðara yfir miðhál. innihélt alm. umhv.mat á tillögunni.</p>	2000-2002.	<p><i>Undirbúningur:</i> Sá aðili sem ber ábyrgð á viðkomandi framkvæmd eða áætlun.</p> <p><i>Samþykkt:</i> Umhverfisráðherra.</p>	Skipulags- og byggingarlög.	<p>Háspennulína á Austurlandi: Skipulags-tillaga ásamt matsskýrslu skv. lögum um mat á umhv.-áhrifum.</p> <p>Kárahnjúka-virkjun: Skipulags-tillaga ásamt matsskýrslu skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum.</p> <p>Ljósleiðari yfir miðhálendið: Sjá aðalskipulag að ofan.</p>	Aðeins kynnt í lokaskipulags-tillögu sem kynnt var með formlegu samráði við almenning fyrir loka-staðfestingu skipulags-áætlunarinnar.	Aðallega við Skipulagsstofnun.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan.	Sjá aðalskipulag að ofan, nema að því leyti að Skipulagsstofnun fór yfir athugasemdir sem gerðar voru á kynningartíma, sbr. 15.gr. skipulags- og byggingarlaga.	-	Engin vöktun nema í sérst. svæðissk. fyrir Kárahnjúka-virkjun eru ákvæði um vöktun varðandi fornminjar, hreindýr, fuglastofna, botndýrasamfélag, leka um sprungur, jarðvegsrof og áfok.

⁴ Skipulagsáætlun sem lýtur að tiltekinni framkvæmd, landnotkun eða verndun innan fleiri en eins sveitarfélags.

⁵ Eitt annað dæmi er um áætlun skv. 15. gr. skipulags- og byggingarlaga, sérstakt svæðisskipulag fyrir Norðurlandsskóga sem fjallað er um á næstu bls.

Áætlun	Tegund áætlunar og umhverfismats	Tímasetning skipulagsgerðar / umhverfismats	Undirbúningur / samþykkt (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Grundvöllur (gr. 2(a) 2001/42/EC)	Umhverfisskýrsla (gr. 2(b), gr. 5, viðauki I 2001/42/EC)	Tímasetning umhverfismats (gr. 4(1) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um umfang mats (gr. 2(b), gr. 5(4) 2001/42/EC)	Samráð við umhverfisyfirvöld um endanlega skipulagstill./ umhv.skýrslu (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Samráð við almenning (gr. 2(b), gr. 6 2001/42/EC)	Ákvörðun, hvort tekið var tillit til umhverfisskýrslu og samráðs (gr. 2(b) & 8 2001/42/EC)	Upplýsingar um ákvörðunina (gr. 9 2001/42/EC)	Vöktun (gr. 10 2001/42/EC)
Sérstakt svæðisskipulag fyrir Norðurlandskóga	<p><i>Áætlun:</i> Sérst. svæðisskipulag sem tekur á skógrækt á Norðurlandi.</p> <p><i>Umhverfismat:</i> Alm. mat á umhv.áhrifum meginmarkmiða og stefnumiða.</p>	1999 – skipulagsferlið enn í gangi.	<p><i>Undirbúningur:</i> Stjórn Norðurlandskóga í samráði við Skipulagsstofnun.</p> <p><i>Samþykkt:</i> Umhverfisráðherra.</p>	Sérst. svæðisskipulagið er gert skv. 15. gr. skip.- og bygg.laga af stjórn Norðurlandskóga að frumkvæði Skipulagsstofnunar en án lagaskyldu.	Mun verða hluti skipulagstillögunnar.	Á síðari stigum skipulagsferlisins, en hefur kallað á nánari útskýringu á markmiðum og stefnu skipulagsáætlunarinnar.	Já.	Já.	Já.	Já, a.m.k. að svo miklu leyti sem skipulags- og byggingarlög mæla fyrir um.	Ekki skýrt á þessu stigi.	Ekki skýrt á þessu stigi.
Flammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma	<p><i>Áætlun:</i> Allir raunhæfir nýtingarkostir vatns- og jarðvarma.</p> <p><i>Umhverfismat:</i> Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdakosta vatns- og jarðvarmaorkuvinnslu á Íslandi.</p>	1999 – skipulagsferli enn í gangi.	<p><i>Undirbúningur:</i> Verkefnisstjórn skipuð af iðnaðaráðherra í samvinnu við umhverfisráðherra.</p> <p><i>Samþykkt:</i> Liggur ekki fyrir.</p>	Ákvörðun ríkisstjórnarinnar.	Sjálfstæð skýrsla. Metin eru umhv.áhrif mism. valkosta við nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Niðurstaðan er listi sem raðar einstökum orkuvinnslukostum m.t.t. orkugetu, hagkvæmni, áhrifa á náttúru- og menningarmínjar, útivist og hlunnindi, efnahag, atvinnu og byggðapróun.	Á ekki við.	Samráð er haft í fjórum faghópum sem vinna undir verkefnisstjórninni, varðandi mismunandi viðfangsefni.	Ekki skýrt á þessu stigi.	Opnir kynningarfundir hafa verið haldnir á ýmsum stigum í ferlinu. Gert ráð fyrir að kynna niðurstöður 1. áfanga á opnum fundi þegar skýrsla liggur fyrir.	Ekki skýrt á þessu stigi.	Ekki skýrt á þessu stigi.	Ekki skýrt á þessu stigi.

4 Áætlanir háðar tilskipun Evrópu-sambandsins

Árið 2002 var gert bráðabirgðamat á því hvaða skipulags- og framkvæmdaáætlanir eru líklegar til að uppfylla viðmiðanir í gr. 3(2) í tilskipun Evrópusambandsins um UMÁ. Það gaf eftirfarandi niðurstöður (skráðar hér undir þá geira sem nefndir eru í gr. 3(2) í tilskipuninni). Matið er byggt á þeirri túlkun á hugtökunum „skipulagsáætlun“ og „framkvæmdaáætlun“, að skipulagsáætlun sé samsafn markmiða fyrir innleiðingu stefnu og að framkvæmdaáætlun sé samsafn verkefna á tilteknu svæði. Einnig að gr. 3(2) í tilskipuninni eigi við skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem fela í sér viðmið eða forsendur sem að einhverju leyti takmarka eða hafa áhrif á leyfisveitingar fyrir framkvæmdum sem eru háðar lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Tafla 2. Skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem er líklegt að falli undir tilskipun ESB 2001/42/EB.

Landbúnaður	Landgræðsluáætlun. 12 ára áætlun yfir helstu verkefni og forgangsröðun þeirra. Áætlunin er undirbúin af Landgræðslu ríkisins. Samþykkt sem þingsályktun á Alþingi. Grundvöllur: Lagalegur (um þessar mundir lagafrumvarp ríkisstjórnar).
Skógrækt	Landshlutaáætlanir / landshlutaverkefni um skógrækt. Áætlanir sem taka til fjögurra 10 ára tímabila með það almenna markmið að stuðla að skógrækt á a.m.k. 5% láglandis í viðkomandi landshluta. Áætlanirnar marka stefnu vegna styrkveitinga til einstakra skógræktarframkvæmda á viðkomandi svæði. Undirbúið og samþykkt af stjórn viðkomandi landshlutabundins skógræktarverkefnis sem er skipuð af landbúnaðarráðherra. Grundvöllur: Lagalegur.
Fiskeldi	Engar skv. bráðabirgðamati.
Orkuvinnsla	Lög um raforkuver, þar sem löginn fela m.a. í sér framkvæmdaáætlun eða lista yfir þær framkvæmdir við vatnsafls- og/eða jarðvarmavirkjanir (nafn, staðsetning og afl) sem ríkisstjórninni eða iðnaðarráðherra er heimilt að veita leyfi fyrir. Undirbúið af iðnaðarráðherra, samþykkt af Alþingi. Grundvöllur: Lagalegur. Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Framkvæmdaáætlun eða listi yfir framkvæmdir við vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir, þar sem virkjunum er raðað með tilliti til orkugetu, hagkvæmni, byggðaáhrifa og áhrifa á náttúrufar, menningarminjar og landnotkun. Undirbúið af verkefnisstjórn rammaáætlunarinnar, sett á stofn af iðnaðarráðherra í samráði við umhverfisráðherra. Samþykkt: Óákveðin. Grundvöllur: Stjórnsýsluákvæði (ríkisstjórnarákvörðun).
Iðnaður	Enginn skv. bráðabirgðamati.
Samgöngur	Samgönguáætlun. 12 ára framkvæmdaáætlun ásamt nákvæmari 4 ára áætlun með listum yfir framkvæmdir (nafn, staðsetning og kostnaður) í þremur flokkum: Vegaframkvæmdir, framkvæmdir við flugvelli og framkvæmdir við hafnir og sjóvarnir. Áætlunin er undirbúin af samgönguráðuneytinu, flugmálastjórn, Siglingastofnun og Vegagerðinni. Samþykkt sem þingsályktun á Alþingi. Grundvöllur: Lagalegur.
Förgun úrgangs	Engar skv. bráðabirgðamati.
Vatnsnýting	Engar skv. bráðabirgðamati.
Fjarskipti	Engar skv. bráðabirgðamati.
Ferðaþjónusta	Engar skv. bráðabirgðamati.
Skipulag byggðar og landnotkunar	Skipulagsáætlanir skv. skipulags- og byggingarlögum, þ.e. svæðisskipulag, aðalskipulag, deiliskipulag og sérstakt svæðisskipulag. Undirbúið af sveitarfélögnum (aðal- og deiliskipulag), samvinnunefndum um svæðisskipulag (svæðisskipulag) og stofnunum sem bera ábyrgð á viðkomandi geiraáætlunum/framkvæmdaáætlunum (sérstakt svæðisskipulag). Samþykkt af sveitarfélögnum (deiliskipulag), sveitarfélögnum og umhverfisráðherra (aðal- og svæðisskipulag) eða eingöngu umhverfisráðherra (svæðisskipulag fyrir miðhálandið og sérstakt svæðisskipulag). Grundvöllur: Lagalegur. Áætlanir á landsvísu. Stefnuskjöl undirbúin af umhverfisráðuneytinu. Grundvöllur: Reglugerðar- og stjórnsýsluákvæði. Þingsályktun um byggðapróun undirbúin af Iðnaðarráðuneytinu og Bygðastofnun og samþykkt af Alþingi. Grundvöllur: Lagalegur.
Gr. 6 og 7 í tilskipun 92/43/EEC	Á ekki við á Evrópska efnahagssvæðinu (sbr. þingsályktun 12/128).

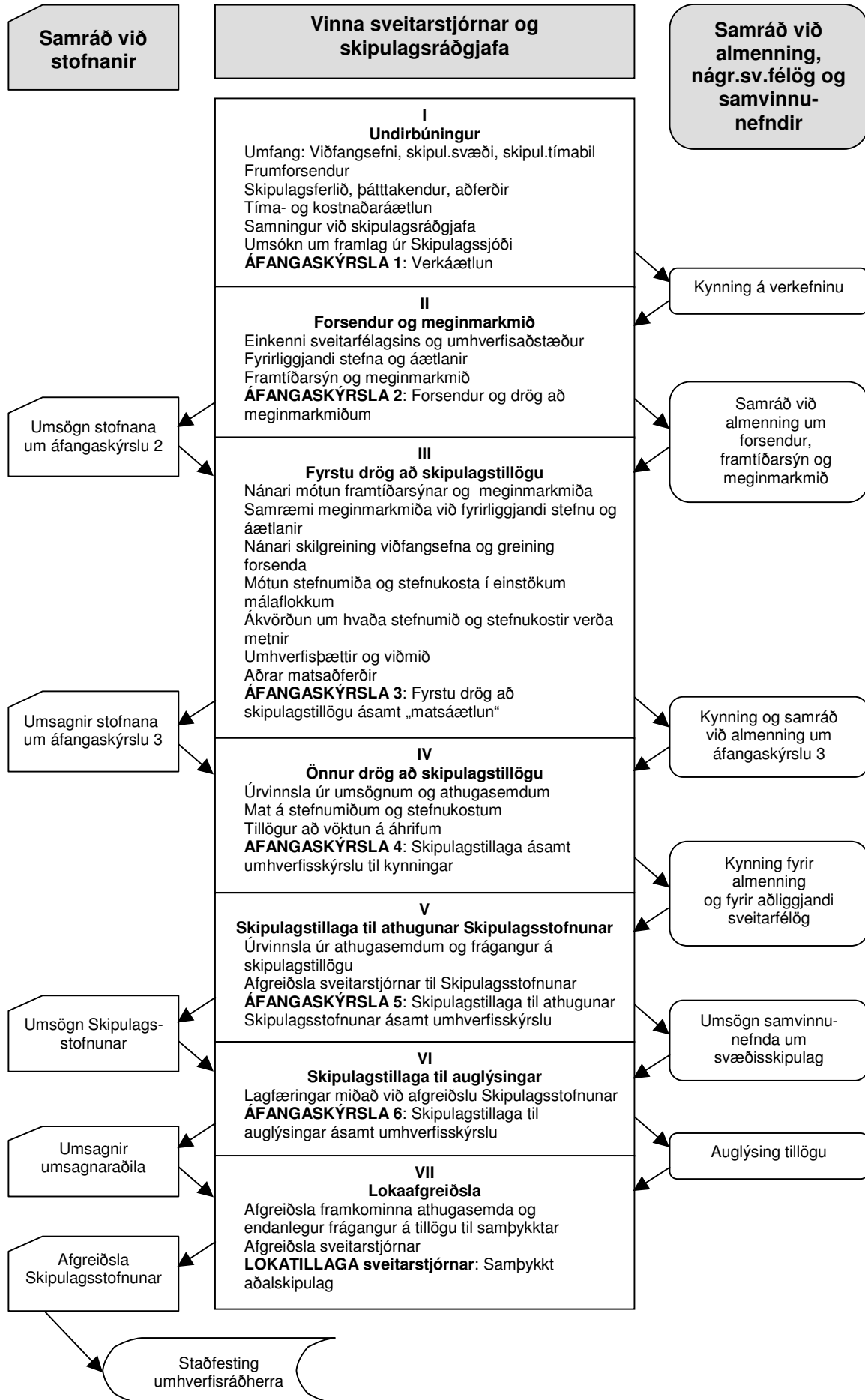
5 Skýrslugerð, samráð og gæði

Í þessum kafla er fjallað um þrjá þætti umhverfismats áætlana: Skýrslugerð, samráð og gæði. Kaflinn tekur mið af framkvæmd umhverfismats hér á landi og kröfum tilskipunar 2001/42/EB og byggir á vinnu á vegum Skipulagsstofnunar við gerð leiðbeininga um gerð aðalskipulags, þar sem tekið var tillit til ákvæða tilskipunarinnar og reynt að aðlaga umhverfismatið að skipulagsferlinu. Skipulagsstofnun vann að leiðbeiningunum í samvinnu við ráðgjafafyrirtækin ALTA og Levett-Therivel. Skýrsla ráðgjafanna til Skipulagsstofnunar (Alta & Levett-Therivel 2002. Guidance on Strategic Environmental Assessment) er aðgengileg á netinu (www.skipulag.is). Leiðbeiningar Skipulagsstofnunar voru gefnar út sem drög í nóvember 2002. Nálgunin sem kynnt er og lýst í drögum að leiðbeiningarriti Skipulagsstofnunar er sett fram í meginráttum á mynd 1. Bent er á að ferlið sem sýnt er á mynd 1 er miðað við aðalskipulag og byggt á kröfum skipulags- og byggingarlagu og skipulagsreglugerðar auk tilskipunar 2001/42/EB og er því ekki hægt að yfirfæra beint yfir á aðrar aðstæður (s.s. aðrar tegundir áætlana og önnur skipulags- eða áætlanagerðarferli). Það getur hins vegar falið í sér útfærslur á almennum atriðum umhverfismats og áætlanagerðar sem hægt er að hafa til hliðsjónar við umhverfismat annarrar áætlanagerðar en aðalskipulags.

5.1 Skýrslugerð

Tilskipun 2001/42/EB fjallar um „umhverfisskýrslu“ sem eina tiltekna skýrslu í umhverfismatsferlinu. Þetta er einnig oft reyndin í fræðilegum skrifum um UMÁ, þar sem oft er litið á umhverfisskýrslu sem megin- og lokaafurð UMÁ ferlisins, áður en endanleg ákvörðun um viðkomandi áætlun er tekin. Þessi nálgun líkist ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda þar sem umhverfisskýrsla er meginafurð matsferlisins, undanfari lokaákvörðunar um viðkomandi framkvæmd. Annað kann hins vegar að gilda um skýrslugerð við umhverfismat áætlana. „Meginafrakstur UMÁ ætti að vera betri skipulagsáætlun: Áætlun sem er sjálfbærari, í meira innbyrðis samræmi og verjanlegri“ (Alta & Levett-Therivel 2002, bls. 11). Í því sambandi er mikilvægt að gera sér grein fyrir að í gegnum allt UMÁ ferlið þarf að koma upplýsingum á framfæri á skýrsluformi, upplýsingum sem ekki er nægilegt að setja eingöngu fram á einum tímapunkti í ferlinu í einni umhverfisskýrslu. Alþjóðlegu umhverfismatssamtökin, International Association of Impact Assessment, hafa gefið út árangursviðmið fyrir UMÁ. Þar er m.a. lögð áhersla á að UMÁ þurfi að tryggja að niðurstöður matsins liggja fyrir það snemma í skipulagsferlinu að þær geti haft áhrif á endanlega skipulagsákvörðun. Einnig að UMÁ eigi að tryggja nægilegar upplýsingar um raunveruleg áhrif þess að koma tiltekinni skipulagsákvörðun í framkvæmd, til að hægt sé að dæma um hvort breyta eigi viðkomandi ákvörðun og til að skapa grundvöll fyrir framtíðarákvarðanir (IAIA 2002).

Mynd 1. Aðalskipulagsferli með umhverfismati



Að teknu tilliti til þess sem að framan segir voru eftirfarandi atriði höfð að leiðarljósi við gerð tillögu að aðalskipulagsferli varðandi skýrslugerð (sjá mynd 1):

- Að samþætta „umhverfisskýrslu“, eins og henni er lýst í tilskipun 2001/42/EB, skipulagstillögunni á mismunandi stigum í skipulagsferlinu (sjá skýrslur 3-6 á mynd 1).
- Að koma á skýrum tengslum milli þeirra grunnagna sem safnað er, umhverfisþátta/-viðmiða sem notuð eru í matinu og þeirra þátta sem á að fylgjast með (vakta) eftir að skipulagsáætlunin hefur verið staðfest.
- Að taka tillit til þess að umhverfisyfirvöld og almenningur eru líkleg til að búa yfir upplýsingum og skoðunum sem skiptir máli að fá fram í byrjun skipulagsferlisins, s.s. varðandi staðbundnar upplýsingar og væntingar til skipulagsgerðarinnar og varðandi upplýsingar um aðra fyrirliggjandi stefnumörkun og áætlanir (sjá samráð um skýrslu 2 á mynd 1).
- Að hafa samráð við umhverfisyfirvöld og almenning varðandi umfang matsins og hvaða aðferðum verði beitt við matið (sjá samráð um skýrslu 3 á mynd 1).
- Að taka tillit til þess að lokaskipulagstillagan, sem auglýst er opinberlega og kynnt almenningi (skýrsla 6 á mynd 1), getur ekki verið meginvettvangur fyrir mat á mismunandi kostum. Lokaskipulagstillagan á að hafa að geyma skipulagstillögu og stefnumið sem hefur verið breytt og lagfærð á grundvelli umhverfismatsins. Þessvegna þurfa niðurstöður matsins að koma fram fyrir í skipulagsferlinu (sjá skýrslu 4 á mynd 1).

Í drögum að leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um gerð aðalskipulags er lögð til kynning skýrslna á fimm stigum í skipulagsferlinu (sjá mynd 1) áður en lokaskipulagstillagan (skýrsla 6) er lögð fram til kynningar á þeim sex vikna kynningartíma sem skipulags- og byggingarlög kveða á um. Gert er ráð fyrir að í þessum skýrslum sé fjallað um mismunandi þætti umhverfismatsins. Í skýrslu 2 er ástandi umhverfisins lýst. Í skýrslu 3 er lagt til umfang, áherslur og aðferðir umhverfismatsins, s.s. hvaða stefnumið og stefnukostir verði metnir hvaða umhverfisþættir og viðmið verði notuð við matið og hvernig matið eigi að fara fram. Í skýrslu 4 er niðurstaða mats á stefnumiðum og mismunandi stefnukostum kynnt ásamt tillögum um mótvægisáðgerðir og vöktun. Í skýrslum 5 og 6 er skýrsla um umhverfismat (úr 4. áfanga) lögð fram sem viðauki. „Umhverfisskýrslan“ sem fylgir lokaskipulagstillögunni inniheldur þannig lýsingu á því hvernig matið fór fram auk meginniðurstaðna umhverfismatsins sem fór fram á fyrri stigum skipulagsferlisins.

Í skipulags- og byggingarlögum og skipulagsreglugerð eru að hluta til samsvarandi kröfur til skýrslugerðar og í tilskipun Evrópusambandsins um UMÁ. Í skipulags- og byggingarlögum er þess krafist að í aðalskipulagi sé gerð grein fyrir umhverfisáhrifum skipulagsáætlunarinnar. Í grein 5.1 í skipulagsreglugerð segir að í aðalskipulagstillögu skuli greina frá umhverfisáhrifum skipulagstillögunnar og hvernig tekið hafi verið tillit til matsins í lokaskipulagstillögunni. Það eru hins vegar engar kröfur í skipulags- og byggingarlögum eða skipulagsreglugerð um skýrslugerð á fyrri stigum ferlisins, s.s. þegar ákveða þarf umfang og áherslur umhverfismatsins (sjá skýrslu 3 á mynd 1).

Eitt atriði sem getur komið upp við umhverfismat skipulagstillagna er að ekki er skýrt hverra mat (og eftir atvikum tillögur að breyttum stefnumiðum, mótvægisáðgerðum og vöktun) er verið að kynna. Í sumum tilvikum eru ráðgjafar ráðnir til að vinna að umhverfismatinu. Í þeim tilvikum kunna niðurstöður mats að vera settar fram sem ráðgjafaskýrsla til sveitarstjórnar, fremur en sem niðurstaða sveitarfélagsins. Það er mikilvægt að það sé skýrt í framlögðum gögnum (fyrir almenning og umhverfisyfirvöld) hvað eru tillögur og mat viðkomandi skipulagsyfirvalda og hvaða efni felur í sér álit eða matsniðurstöður annarra aðila og er einungis sett fram til upplýsingar og skýringar.

5.2 Samráð við almenning og yfirvöld umhverfismála

Mikilvægi beinnar og markvissrar þátttöku almennings og umhverfisyfirvalda frá fyrstu stigum UMÁ ferlisins er almennt haldið á lofti í fræðilegum skrifum um UMÁ og einnig lagt til

grundvallar í tilskipun 2001/42/EB. Í árangursviðmiðum alþjóðlegu umhverfismatssamtakanna (IAIA 2002) fyrir UMÁ er lögð áhersla á eftirfarandi atriði m.a.: Að UMÁ upplýsi almenning og stofnanir sem hafa hagsmuna að gæta í gegnum allt skipulagsferlið og geri þá að þátttakendum í ferlinu; að UMÁ sjái til þess að fjallað sé um ábendingar og athugasemdir almennings og stofnana í skýrslum og ákvörðunum skipulagsferlisins; og að UMÁ tryggji aðgengileika allra mikilvægra upplýsinga í ferlinu.

Lykilforsendur fyrir gerð tillögu að aðalskipulagsferli sem kynnt er á mynd 1 að ofan varðandi samráð voru:

- Að byggja á þeim kröfum sem eru í skipulags- og byggingarlögum og skipulagsreglugerð varðandi þátttöku almennings og samráð á vinnslutíma aðalskipulags.
- Að samræma og sameina nýjar kröfur tilskipunar 2001/42/EB fyrirbyggjandi kröfum skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar og skapa samfellt ferli upplýsingaskipta og samráðs við umhverfisvöld og almenning varðandi mismunandi þætti skipulagsgerðar og umhverfismats.
- Að tryggja gegnsæi, áreiðanleika og trúverðugleika.

5.2.1 Samráð við almenning

Í tillögu að skipulagsferli aðalskipulags (mynd 1) er gert ráð fyrir að samráð við almenning tengist fyrst og fremst umfjöllun um: a) ákvörðun um skipulagsviðfangsefni, grunnöggn, framtíðarsýn fyrir sveitarfélagið og meginmarkmið (skýrsla 1 og/eða 2); b) fyrstu drög að skipulagstillögu og ákvörðun um umfang umhverfismats (skýrsla 3); c) önnur drög að skipulagstillögu ásamt umhverfismati hennar (skýrsla 4); og d) lokaskipulagstillögu (skýrsla 6).

Með ferlinu er stefnt að því að samráð við almenning verði árangursríkara og fyrr í ferlinu en oft hefur verið raunin. Það er m.a. gert með því að leggja til að almenningur fái eða hafi aðgang að skýrslum þegar tilteknum áföngum er náð í skipulagsferlinu og fái þar með aukin tækifæri til að taka þátt í skipulagsvinnunni. Oftast nær hefur raunin verið sú að vinnsla aðalskipulags hefur verið kynnt almenningi einu sinni eða tvisvar áður en kemur að formlegri kynningu lokatillögu, sem krafist er í skipulags og byggingarlögum, þ.e. í upphafi vinnslunnar og á seinni hluta ferlisins þegar skipulagstillagan er nær fullmótuð. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum „... skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmið“. Að undanskildum hinum formlega 6 vikna kynningartíma fullmótaðrar skipulagstillögu er hinsvegar aðeins krafist einnar tiltekinnar kynningar aðalskipulagsvinnslunnar fyrir almenningi í lögnum. Í 17. gr. laganna segir að áður en „... tillaga að aðalskipulagi ... er tekin til formlegrar afgreiðslu í sveitarstjórn skal tillagan, markmið hennar og forsendur kynnt íbúum sveitarfélagsins á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt. Skal kynningin auglýst með áberandi hætti. ... “ (sjá samráð um skýrslu 4 á mynd 1).

Almennar og sértækar kröfur skipulags- og byggingarlaga um kynningu og samráð eru útfærðar frekar í skipulagsreglugerð. Þannig segir t.d. í reglugerðinni, að leitast skuli við að móta stefnu og áherslur skipulagstillögu í sem mestri samvinnu við íbúa og aðra hagsmunaaðila og að kynna eigi áform um skipulagsgerð með áberandi hætti, t.d. með auglýsingum, dreifibréfum eða fundum (sjá samráð um skýrslu 1 á mynd 1).

Í drögum að leiðbeiningarriti Skipulagsstofnunar um aðalskipulag er lögð áhersla á að hafa almenning með í ráðum þegar umfang, áherslur og aðferðir umhverfismatsins eru ákveðnar (sjá samráð um skýrslu 3 á mynd 1), þó svo að þess sé ekki sérstaklega krafist í tilskipun Evrópusambandsins um UMÁ.

Til að tryggja gegnsæi, áreiðanleika og trúverðugleika í ferlinu er lagt til í drögum að leiðbeiningum um aðalskipulagsgerð að niðurstöður samráðs á fyrri stigum skipulagsferlisins,

s.s. samráðs um umfang og áherslur umhverfismats, séu látnar koma fram í þeim skýrslum sem kynntar eru á seinni stigum ferlisins.

5.2.2 Samráð við yfirvöld umhverfismála

Í því ferli sem lagt er til í drögum að leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um aðalskipulagsgerð er gert ráð fyrir að samráð við umhverfisyfirvöld tengist fyrst og fremst umfjöllun um: a) grunnöggn og þá stefnumörkun og áætlanir sem eru fyrir hendi og skipta máli fyrir viðkomandi aðalskipulagsgerð (skýrsla 2); b) ákvörðun um umfang umhverfismatsins, þ.e. varðandi hvaða stefnumið og skipulagskostir verða metnir, á hvaða upplýsingum matið byggir og við hvaða umhverfisþætti og viðmið það miðar sem og aðrar matsaðferðir (skýrsla 3); og c) lokaskipulagstillögu á 6 vikna löngum kynningartíma sem kveðið er á um í skipulags- og byggingarlögum (skýrsla 6). Auk þess er skv. skipulags- og byggingarlögum haft samráð við Skipulagsstofnun fyrir formlegan kynningartíma (sjá skýrslu 5 og umfjöllun um gæði að neðan).

Þessu ferli er ætlað að breyta samráði við yfirvöld umhverfismála frá því sem verið hefur. Gjarnan hefur verið leitað samráðs við umhverfisyfirvöld seint í skipulagsferlinu, annaðhvort stuttu fyrir eða meðan á formlegum kynningartíma lokaskipulagstillögu stendur. Fyrir þann tíma kunna þó að hafa verið einhver samskipti milli sveitarfélags/skipulagsráðgjafa og yfirvalda umhverfismála. Samkvæmt tillögu að ferli (mynd 1) mun verða leitað samráðs við yfirvöld umhverfismála þrisvar sinnum í ferlinu í stað allt niður í einu sinni.

Fyrstu tvo samráðsáfangana (þ.e. a) og b) að ofan) væri hægt að sameina í einn og samt sem áður fullnægja kröfum tilskipunar Evrópusambandsins um UMÁ varðandi samráð við yfirvöld umhverfismála um umfang og nákvæmni UMÁ (gr. 5(4) í tilskipuninni). Hins vegar er lagt til í drögum að leiðbeiningum Skipulagsstofnunar að þetta sé gert í tveimur skrefum þar sem það var talið mikilvægt að hafa alhliða og réttar grunnupplýsingar þegar vinna við mótun stefnu aðalskipulagsins hefst.

„Yfirvöld umhverfismála“ eru ekki skilgreind í skipulags- og byggingarlögum, en í skipulagsreglugerð eru tilgreind þau opinberu stjórnvöld og stofnanir sem ber að hafa samráð við í skipulagsferlinu. Innleiðing tilskipunar Evrópusambandsins um UMÁ mun kalla á endurskoðun ákvæða skipulags- og byggingarlaga/skipulagsreglugerðar varðandi samráð við yfirvöld umhverfismála um umfang og nákvæmni UMÁ (gr. 5(4) í tilskipuninni).

5.3 Gæði

Enda þótt sjónum sé beint að gæðum UMÁ í tilskipun 2001/42/EB, krefst tilskipunin þess ekki að sérstakt gæðaeftirlit eigi sér stað í UMÁ ferlinu hverju sinni. Mikilvægi gæðatryggingar í UMÁ hefur verið rætt í fræðilegum skrifum um UMÁ. Þannig skilgreina t.d. Sheate o.fl. (2001) athugun óháðra aðila (“independent review bodies”) sem einn af lykil árangurs mælikvörðum UMÁ. Verheem og Thonk (2000) skilgreina gæðaathugun í UMÁ ferlinu sem eitt af grundvallaratriðum UMÁ og að UMÁ ferlið eigi að tryggja að gæði ferlis og upplýsinga séu tryggð með virkri athugun ferlis og gagna. Stofnun alþjóðlegu umhverfismatsnefndarinnar (International Commission for Impact Assessment) nýverið sýnir einnig hversu almennt er álitid að athugun gæða sé mikilvægur þáttur UMÁ ferlisins, en hlutverk nefndarinnar verður að veita óháða athugun á gæðum umhverfismats í einstökum tilvikum. Í árangursviðmiðum alþjóðlegu umhverfismatssamtakanna (IAIA 2002) fyrir UMÁ, er óháð athugun talin tryggja áreiðan- og trúverðugleika (IAIA 2002).

Aðalskipulagsferlið sem lagt er til á mynd 1 að ofan byggir á kröfum skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar varðandi gæðaathugun og gæðatryggingu. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum er það hlutverk Skipulagsstofnunar að annast gæðaathugun í skipulagsferlinu; á óformlegan hátt á fyrri stigum ferlisins en með formlegri

athugun skipulagstillögunnar og skipulagsferlisins á síðari stigum ferlisins. Þetta fyrirkomulag gæðatryggingar má víkka út, þannig að gæðathuginin taki einnig til umfangs umhverfismats (sjá III. og IV. áfanga á mynd 1), aðferða við umhverfismatið, matsniðurstaðna og meðhöndlunar þeirra (sjá V.-VII. áfanga á mynd 1).

6 Umræður

Byggt á umfjöllun kaflanna að framan eru settar fram eftirfarandi hugleiðingar um einkenni og eiginleika skipulagsgerðar og umhverfismats hér á landi sem ástæða er til að taka tillit til við lögleiðingu UMÁ tilskipunar Evrópusambandsins hér á landi:

1. Meirihluti þess umhverfismats áætlana sem gert hefur verið hér á landi hefur verið unnið á grundvelli krafna skipulags- og byggingarlaga, sem tóku gildi 1998. Tilraunaverkefni hafa þó einnig átt þátt í að kynna UMÁ og þróa viðeigandi aðferðir.
2. Ekki er, á þessari stundu, fyrirséð að áætlanagerð sem félli örugglega utan gildissviðs tilskipunar 2001/42/EB myndi kalla á umhverfismat vegna líklegra verulega umhverfisáhrifa. Fremur virðast kröfur tilskipunarinnar vera rökrétt framþróun frá framkvæmd mats á umhverfisáhrifum framkvæmda hér á landi, sem byggir á tilskipun 85/337/EB. Sheate o.fl. (2001) benda á að framkvæmd umhverfismats á skipulags- og framkvæmdaáætlunum (e. plans, programmes) á grundvelli tilskipunar Evrópusambandsins sé líkleg til að gera umhverfisáhrif æðri stefnumörkunar (e. policies) sýnilegri, á sama hátt og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hefur átt þátt í að sjónum hefur verið beint að umhverfisáhrifum skipulags- og framkvæmdaáætlana.
3. Nánast öll dæmin sem sýnd eru í kafla 3 í þessari skýrslu eru um umhverfismat landnotkunarskipulags á sveitarfélaga- og svæðisstigi, þ.e. aðalskipulags og svæðisskipulags. Ef það er borið saman við niðurstöður 4. kafla er ljóst að takmörkuð reynsla er fyrir hendi af UMÁ í mörgum þeim geirum þar sem skipulags- og framkvæmdaáætlanir verða háðar ákvæðum tilskipunar 2001/42/EB. Ennfremur er takmörkuð reynsla af skipulags- og áætlanagerð í sumum af þeim geirum sem munu falla undir tilskipunina. Það eru hins vegar merki um aukna áherslu á formlega skipulags- og áætlanagerð innan þessara geira, eins og sjá má t.d. á nýjum skipulagstækjum sem hafa verið innleidd á síðustu árum, t.d. með lögum um samgönguáætlun og lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni.
4. Í dæmunum sem sýnd eru í kafla 3 hefur umhverfismatið í flestum tilvikum farið fram samþætt skipulagsferli samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, þar sem eru fyrir hendi skýrar reglur um t.d. samráð og ákvarðanatöku. Þessi ákvæði skipulags- og byggingarlaga þarfnast engu að síður endurskoðunar, ef þau eiga að fullu að standast kröfur tilskipunar Evrópusambandsins um UMÁ varðandi alla þætti ferlisins, þ.e. skýrslugerð, samráð, ákvarðanatöku, upplýsingar um ákvörðun og vöktun.
5. Skipulags-/umhverfismatsferlið sem fjallað er um og lagt til í kafla 5 í þessari skýrslu á við aðalskipulag. Aðalskipulagsgerð hefur mun sterkari grundvöll og forsendur fyrir innleiðingu UMÁ tilskipunar Evrópusambandsins heldur en mörg önnur áætlanagerð hér á landi. Þrátt fyrir það mun innleiðing tilskipunarinnar kalla á ýmsar breytingar á lögum og reglugerð um aðalskipulagsgerð og á framkvæmd aðalskipulagsgerðar. Í annarri áætlanagerð, þar sem minni hefð er fyrir samráði eða skýrslugerð en við aðalskipulagsgerð, mun innleiðing tilskipunarinnar reynast enn stærrí áskorun.
6. Í fyrsta kafla þessarar skýrslu var lagt til að UMÁ hafi mikilvægu hlutverki að gegna við að gera skipulagsgerð betur færa um að stuðla að sjálfbærri þróun. Svigrúm UMÁ til áhrifa takmarkast þó af því umhverfi áætlanagerðar sem það er innleitt í. Eitt af því sem er líklegt til að auka raunveruleg áhrif UMÁ til sjálfbærrar þróunar, er að fyrir hendi sé heildstætt net skipulags- og framkvæmdaáætlana með skýrum tengingum lóðrétt og lárétt, milli stjórnsýslustiga og ólíkra geira. Með tilkomu skipulags- og byggingarlaga 1998 var aðalskipulag sveitarfélaga gert að grundvallar skipulagstæki íslenska skipulagskerfisins. Hinsvegar hefur mótun skipulagsstefnu ekki verið

áberandi á lands- eða svæðisstigi, enda ekki fyrir hendi svæðisstjórnsýslustig hér á landi. Eins og fram hefur komið má þó merkja aukna áherslu á skipulags- og áætlanagerð á landsstigi, sem má meðal annars sjá í lagasetningu um geiraáætlanagerð. Að auki er vaxandi vitund um að þörf sé á samþættingu skipulagsstefnu á landsstigi, bæði lárétt milli ólíkra áætlanagerðaraðila á landsstigi, en ekki síður lóðrétt gagnvart skipulagsgerð sveitarfélaga (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2003). UMÁ er talið vera mikilvægt tæki til að bæta þessi skipulags- og áætlanagerðarferli m.t.t. umhverfissjónarmiða, gegnsæis og samráðs, en UMÁ er hinsvegar ekki talið vera líklegt til að geta eitt og sér myndað tengsl á milli ólíkra geira og stjórnsýslustiga, ef heildstætt net skipulags- og framkvæmdaáætlana er ekki til staðar.

Heimildir

- Alta and Levett-Therivel 2002. Guidance on Strategic Environmental Assessment.
- Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2003. National-level planning and SEA. (Óútgefið efni).
- European Parliament and Council 2001. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.
- IAIA 2002. Strategic Environmental Assessment Performance Criteria. IAIA Special Publications Series No. 1. January.
- Ingvi Þorsteinsson o.fl. 1993. Umhverfismat fyrir Skútustaðahrepp, Skipulag ríkisins.
- International Commission for Impact Assessment. <http://www.geocities.com/ICIAOS/ICIA>.
- Íslensk lög og þingsályktanir. <http://www.althingi.is>.
- Landsvirkjun/Landmótun 2002. Kárahnjúkavirkjun, Fljótsdalshreppi, Norður-Héraði, Austur-Héraði, Austur-Héraði og Fellahreppi. Sérstakt svæðisskipulag.
- Líffræðistofnun Háskólans, Raunvísindastofnun Háskólans, Verkfræðistofnun Háskólans 1990. Athugun á skipulagi í Fossvogsdal - Forathugun -, Skipulagsstjórn ríkisins.
- Matthildur Kr. Elmarsdóttir og Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2002. Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags. Drög nóvember 2002. Skipulagsstofnun.
- Norðurlandsskógar 2003. Tillaga að sérstöku svæðisskipulagi fyrir Norðurlandsskóga.
- Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. <http://www.landvernd.is>.
- Reykjavíkurborg 2002. Aðalskipulag Reykjavíkur 2001-2024.
- Sheate, W. o.fl. 2001. SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. ICON Consultants.
- Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og skipulagsreglugerð nr. 400/1998. <http://www.skipulag.is>.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar. <http://www.stjr.is>
- Therivel, R. and Minas, P. 2002. Ensuring effective sustainability appraisal. Impact Assessment and Project Appraisal, 20(2), bls. 81-91.
- Verheem, R.A.A. and Tonk, J.A.M.N. 2000. Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms. Impact Assessment and Project Appraisal. Vol. 18, No. 3, bls. 177-182.