

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL MIU & FEU

Kommissionens forslag til [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv om ændring af direktiv 2011/92/EF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – KOM(2012) 628 endelig

Resume

Det overordnede formål med forslaget er at tilvejebringe en række forenklinger af VVM-direktivets regler og procedurer, samt at opdatere direktivet til den miljømæssige og samfundsøkonomiske udvikling.

Hovedelementerne i forslaget er som følger: Ansvar for udarbejdelsen af VVM-redegørelsen flyttes fra myndighederne over på bygherren. Screeningsafgørelser og VVM-redegørelsen kvalificeres gennem krav til indhold. Dette understøttes med en indførelse af ekspertbistand til bygherrens udarbejdelse af redegørelsen. Proceduremæssigt indføres der konkrete tidsfrister for myndighedernes behandling på de enkelte trin i processen, og der indføres en såkaldt "one stop shop" hos en VVM myndighed med henblik på at lette og forkorte sagsgangen for bygherren. Der gives desuden mulighed for at kræve monitoring af visse tilladte projekters gennemførelse. Endelig opdateres direktivets miljøbegreb til samfundsudviklingen med en række parametre, der skal lægges til grund for VVM-redegørelsen, herunder hensyn til menneskers sundhed, biodiversitet og klimatilpasning.

Den nuværende danske implementering af VVM-direktivet har i forvejen indarbejdet en række af forslagets elementer. Samlet set vurderes forslaget ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, ligesom forslaget som minimum forventes at være udgiftsneutralt, og formentlig indebære en besparelse for erhvervslivet i forhold til gældende regler. Det vurderes endvidere, at forslaget vil have positiv påvirkning af eksisterende danske miljøbeskyttelsesniveau, da forslaget vil gøre det obligatorisk at inddrage biodiversitet, menneskers sundhed og klimatilpasning i vurderingen af projektets miljømæssige konsekvenser.

1. Status

Kommissionen sendte den 26. oktober 2012 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Der er endnu ikke oversendt grundnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg (FEU).

Det cypriske formandskab har sat forslaget på dagsordenen med henblik på en politisk debat på det kommende rådsmøde den 17. december 2012.

2. Formål og indhold

Det overordnede formål med forslaget er at tilvejebringe en række forenklinger af VVM-direktivets regler og procedurer, samt at opdatere direktivet til den miljømæssige og samfundsøkonomiske udvikling. Kommissionens forslag er blevet til på baggrund af mere end 10 års forarbejde fra Kommissionens side.

Forslagets hovedelementer:

Kvalifikation af indholdet og begrundelsen af screeningsafgørelsen for bilag II-projekter

Bilag II-projekter er projekttyper som ikke er obligatorisk VVM-pligtige. Projekterne skal indledningsvis screenes med henblik på at vurdere, om projektet i det konkrete tilfælde vil have en væsentlig påvirkning af miljøet. Vil der være en væsentlig påvirkning, er der VVM-pligt for projektet/anlægget. Kommissionens forslag lægger op til, at indholdet og begrundelsen af screeningsafgørelsen for projekttyper omfattet af bilag II skal kvalificeres. Det foreslås således, at der indføres krav til de oplysninger, som bygherren skal oplyse i forbindelse med anmeldelsen af projektet, og der opstilles krav til de forhold, som myndigheden skal vurdere projektet ud fra. Hermed stilles der også krav til indholdet af myndighedens begrundelse for afgørelsen. Myndigheden får en pligt til at begrunde afgørelsen, svarende til de danske forvaltningsregler.

Fastsættelse af tidsfrister for behandling af screeningsafgørelse og VVM-tilladelse

Kommissionen foreslår indfører tidsfrister for myndighedsbehandlingen på de forskellige procestrin. En screeningsafgørelse skal træffes inden for 3 måneder med mulighed for forlængelse med yderligere 3 måneder under særlige omstændigheder. I forhold til VVM-redegørelsen foreslås der rimelige tidsrammer til høring af myndigheder og den berørte offentlighed. For sidstnævnte gælder, at tidsfristen ikke må være kortere end 30 dage eller længere end 60 dage. Fristen kan efter omstændighederne forlænges med yderligere 3 måneder. I forhold til den endelige VVM-tilladelse foreslås det, at myndigheden skal afslutte sagsbehandlingen inden for 3 måneder efter alle oplysninger og høringer er afsluttet i forhold til VVM-redegørelsen. Fristen vil efter omstændighederne kunne forlænges med yderligere 3 måneder. Det betyder i praksis, at myndigheden har op til 3 måneder til at udstede eller nægte en VVM-tilladelse, som tillige skal omfatte alle miljøgodkendelser/tilladelser.

Kvalificering af VVM-redegørelsen ved krav til indhold og begrundelse

Indholdet og begrundelsen af VVM-redegørelsen foreslås kvalificeret ved indførelsen af obligatorisk scoping, obligatorisk vurdering af alternativer, og krav om afsluttende sammenfattende redegørelse. Scoping indebærer, at myndigheden skal definere hvilke områder bygherren skal vurdere i forbindelse med VVM-redegørelsen. Dette med henblik på at sikre at opgaven med VVM-redegørelsen fra start fokuseres på de relevante elementer. Forslaget gør scoping obligatorisk i modsætning til det gældende direktiv, hvor er det frivilligt at gennemføre scoping for myndigheden. Forslaget skal ses i sammenhæng med, at bygherren pålægges at udarbejde VVM-redegørelsen. Obligatorisk scoping indebærer, at såvel bygherre som myndighed kan fokusere henholdsvis undersøgelsen og vurderingen af de relevante områder inden for VVM-redegørelsen. Dermed sikres bygherren bedre mod at skulle foretage unødvendige og bekostelige supplerende undersøgelser. Praksis fra de medlemsstater, som allerede anvender obligatorisk scoping har vist, at det har en gavnlig effekt på indholdet af VVM-redegørelsen.

Forslaget gør vurdering af alternativer og muligheden for en sammenfattende redegørelse obligatorisk. Det gældende direktiv opererer med disse elementer på frivillig basis. Ved at gøre anvendelsen obligatorisk kan det medvirke til at sikre, at bygherrens undersøgelser tilgodeser de rimelige alternativer, der måtte være for projektet, og myndigheden kan træffe en afgørelse på et oplyst grundlag. Den sammenfattende redegørelse er her med til at sikre et klart og gennemskueligt grundlag for afgørelsen, hvilket såvel myndigheden som offentligheden kan nyde godt af.

Bygherren pålægges at udarbejde VVM-redegørelsen i stedet for myndigheden

Med forslaget lægges der op til, at det er bygherren der skal udarbejde VVM-redegørelsen. Det gældende direktiv giver i dag mulighed for at lade enten myndigheden eller bygherren udarbejde VVM-redegørelsen. Selv i de tilfælde, hvor det i dag er myndigheden, som udarbejder VVM-

redegørelsen vil bygherren under alle omstændigheder bidrage væsentligt med undersøgelser og analyser, da det alt andet lige er bygherren, der har det mest dybtgående kendskab til projektet.

Sikring af kvaliteten af VVM-redegørelsen gennem ekspertbistand

I forlængelse af forslaget om at lade bygherren udarbejde VVM-redegørelsen foreslås det, at der oprettes en akkrediteringsordning for konsulenter eller alternativt et nationalt sagkyndigt råd vedrørende VVM. Forslaget om at inddrage eksperter i udarbejdelsen og gennemgangen af den færdige VVM-redegørelsen er begrundet i et ønske om at sikre kvaliteten af VVM-redegørelsen. På nuværende tidspunkt findes der flere forskellige akkrediteringsordninger i medlemsstaterne.

Indførelse af en 'one stop shop' hos en VVM-myndighed

Det foreslås at lade VVM-tilladelsen være en "paraply-tilladelse" ved at indføre en 'one stop shop' for en fælles koordineret behandling af andre nødvendige miljøgodkendelser og tilladelser. Der er i dag en række tilladelser som hver især varetager hensyn i relation til beskyttelse af miljøretlige forhold, og som alle kan spille ind i forhold til VVM-processen. Kommissionen foreslår, at det fremover er VVM-myndigheden, der i forbindelse med VVM processen skal stå for at samle alle miljørelevante tilladelser der hører ind under EU-retten. I dag hviler denne opgave på bygherren.

Sikring af monitoring af tilladte projekter som har væsentlig skadelig indvirkning på miljøet

Monitoring af tilladte projekter giver i forslagets nuværende udformning mulighed for at kræve monitoring af effekter, som er vurderet til i VVM-redegørelsen at have en væsentlig skadelig virkning på miljøet. Monitoringen kan stilles som vilkår i tilladelsen, men det fremgår ikke af forslaget, hvilken konsekvens konstateringen af en anden miljømæssig udvikling end forventet kan have i forhold til VVM-tilladelsen.

Opdatering af miljøbegrebet til nuværende og fremtidige miljømæssige udfordringer

Miljømæssige fokuspunkter flytter sig og udvides i takt med samfundsudviklingen. Kommissionen foreslår derfor en opdatering af direktivets miljøbegreb med miljømæssige problemstillinger, som vurderes også i fremtiden at ville spille en fremtrædende rolle ved afgørelsen om VVM-pligt og udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. Således inddrages bl.a. menneskers sundhed, biodiversitet og klimatilpasning i grundlaget for VVM-redegørelsen.

Delegerede kompetencer til sikring af hurtig tilpasning af screenings- og scopinggrundlaget

Det foreslås, at delegere kompetencen til tilpasning af screenings- og scopinggrundlaget (bilag III og IV) til Kommissionen. Bilagene indeholder oplysninger af teknisk faglig karakter. Bilag III anvendes som en detaljeret oversigt over de udvælgelseskriterier, som myndigheden skal anvende ved screening af bilag II-projekter og bilag IV udgør en detaljeret oversigt over de oplysninger, som VVM-redegørelsen skal indeholde.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionens vurdering

VVM-direktivet (2011/92/EF) sikrer en stillingtagen til de miljømæssige påvirkninger i forhold til projekter, som gennemføres indenfor den enkelte medlemsstat, men også for projekter med

grænseoverskridende påvirkninger. Dette ændrer forslaget ikke på. Da en stringent og ensartet implementering af direktivet vil sikre fortsatte ensartede konkurrencevilkår miljømæssigt set, vil den foreslåede regulering skulle ske på EU niveau.

Regeringens nærhedsvurdering

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

5. Konsekvenser for Danmark

Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

I Danmark er VVM-direktivet, for så vidt angår projekter på land, implementeret i planloven med tilhørende bekendtgørelse. Derudover er der for husdyrbrug og projekter på havet inden for Transportministeriets og Klima-, Energi- og Bygningsministeriets ressort, foretaget en særskilt implementering. Det må forventes, at forslaget vil nødvendiggøre en ændring af VVM-relateret lovgivning og afledte restforskrifter på Transportministeriets, Miljøministeriets og Klima-, Energi- og Bygningsministeriets ressortområder som fx lov om planlægning og VVM-bekendtgørelsen, bekendtgørelse om råstofvindning på havet og bekendtgørelse om havbrug.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Kommissionens vurdering:

Kommissionen har til brug for vurdering af omkostningerne af forslaget (SWD(2012)355)) i tillæg 8 udarbejdet en metode til at fastlægge omkostningerne for henholdsvis myndigheder og bygherrers omkostninger ved direktivforslaget. For myndigheder vil der samlet set for EU være tale om omkostninger i størrelsesordenen ca. 35,8 -50,7 mio.kr. (€4,8-6,8 mio.) samt moderate til høje omkostninger, dvs. ca. 10-15 %, forbundet med supplerende af miljømæssige emner. Besparelsen for myndigheder vil være ca. 32,1-39,5 mio.kr. (€4,3-5,3 mio.). Kommissionen vurderer, at etableringen 'one stop shop' vil medføre moderate besparelser på VVM-processen, idet der under scopingprocessen vil blive brugt ekstra tid på bl.a. at afklare overlap mellem tilladelser, men at dette ekstra tidsforbrug vil blive opvejet af besparelse i den senere proces. Kommissionen finder det ikke muligt økonomisk at vurdere besparelserne.

For bygherrerne vil der samlet set for EU være tale om omkostninger på ca. 490 -768,2 mio.kr. (€65,7-103 mio.) samt moderate til høje omkostninger, dvs. 10-15 %, forbundet med supplerende af miljømæssige emner. Besparelsen for bygherrer vil for denne model være ca. 159 mio.kr. (€21,4 mio.) samt moderate besparelser relateret til etableringen af one stop shop. Kommissionen vurderer, at etableringen 'one stop shop' vil medføre moderate besparelser på VVM-processen, idet bygherren ikke skal udarbejde flere redegørelser, men kan nøjes med VVM-redegørelsen. Kommissionen vurderer, at besparelsen navnlig vil kunne hentes inden for projekter, som involverer miljøgodkendelser (IE-direktivet), og projekter vedrørende infrastrukturanlæg, landbrugsprojekter, projekter vedrørende turisme og forlystelsesparker. Kommissionen finder det ikke muligt økonomisk at vurdere besparelserne.

De nationale økonomiske og administrative konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at medføre en meget begrænset merudgift for staten, forbundet med at sikre kvaliteten af etablering af VVM-redegørelserne gennem ekspert bistand. Enten gennem en akkrediteringsordning eller ved oprettelse af et nationalt råd af sagkyndige eksperter. Merudgiften indtræder reelt kun i de tilfælde, hvor staten står som bygherre, hvis der er indføres en akkrediteringsordning. Til gengæld vil et krav om sammenfattende redegørelse ikke medføre en ændring i de tilfælde hvor staten er VVM-myndighed, da det allerede i dag er et krav i henhold til den danske implementering af VVM-direktivet. I forhold til kommunerne vil der være tale om meget begrænsede merudgifter, da kommunerne allerede i dag udarbejder indstillingsnotater til kommunalbestyrelsen i VVM-pligtige sager.

Såfremt der oprettes et nationalt råd af sagkyndige eksperter, kan omkostningerne hertil finansieres inden for Miljøministeriets budgetramme, alternativt kan en medfinansieringsordning etableres med kommunerne/erhvervslivet.

Forslaget forventes ikke at få økonomisk/administrative konsekvenser for regionerne. For kommunerne vil der være tale om, at de ikke længere skal udarbejde VVM-redegørelsen – en besparelse på ca. ¼ årsværk pr. redegørelse. Til gengæld skal kommunerne udarbejde scoping-dokumentet til brug for byherres projekt - en udgift på ca. 1/12 årsværk pr. VVM-pligtig sag. Udarbejdelsen af scopingdokumentet vil samtidig betyde en mere præcis dialog med bygherren om indholdet af VVM-redegørelsen og dermed grundlæggende spare tid og ressourcer for såvel bygherren som myndigheden. I forhold til udarbejdelsen af en afsluttende sammenfattende redegørelse anslås det at være en udgift på under 1/12 årsværk pr. sag. Den koordinerende 'one stop shop' må antages at belaste kommunerne med højst 1/12 årsværk pr. VVM-pligtig sag. Således vurderes forslaget som udgiftsneutralt i forhold til kommunerne.

Samlet set vurderes forslaget ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Indføring af en akkrediteringsordning for konsulenter som betingelse for at kvalitetssikre indholdet af VVM-redegørelser må forventes at medføre øgede udgifter for bygherren, idet konsulentydelse må forventes at stige. Efter et forsigtigt skøn vurderes det, at en akkrediteringsordning for konsulenter vil medføre en gennemsnitlig stigning i konsulentomkostningerne ved udarbejdelsen af en VVM på 10 %. Vurderingen må dog alt andet lige antages at påvirke konsulentvirksomhederne forskelligt, herunder navnlig henset til deres kompetencemæssige dækningsgrad og erfaring med VVM-projekter.

Bygherren vil også skulle bære omkostningen ved udarbejdelsen af VVM-redegørelsen. I praksis vil det imidlertid ikke indebære en væsentlig ændring i forhold til situationen i dag, hvor bygherren allerede pålægges at fremskaffe oplysninger og foretage beregninger til brug for VVM-undersøgelsen. Økonomisk set vil der således ikke være den store forskel ved at kræve VVM-redegørelsen udarbejdet af bygherren. Tværtimod giver det bygherren bedre tidsmæssig rådighed over processen, der jo foretages på grundlag af scopingdokumentet. Samtidig nedlægges denne administrative opgave i myndighedens regi. Myndighedens udarbejdelse af scopingdokumentet vil

betyde en mere præcis dialog med bygherren om indholdet af VVM-redegørelsen og dermed grundlæggende spare tid og ressourcer for såvel bygherren som myndigheden.

Det forhold, at bygherren fremover selv styrer udarbejdelsen af VVM-redegørelsen tidsmæssigt, samt de fastsatte tidsrammer med frister for henholdsvis screening og høring af tilladelse, vurderes at udgøre en økonomisk fordel for bygherren. Hertil skal også lægges den økonomiske fordel for bygherren forbundet med one stop shop'en - ved kun at skulle henvende sig ét sted. Omfanget af bygherrens besparelse vil således afhænge af det konkrete projekt og den produktion, som bygherren har.

Samlet set må forslaget derfor som minimum forventes at være udgiftsneutralt, og formentlig indebære en besparelse for erhvervslivet i forhold til gældende regler.

Beskyttelsesniveau:

Det vurderes, at forslaget vil have positiv påvirkning af miljøbeskyttelsesniveauet, da forslaget vil gøre det obligatorisk at inddrage biodiversitet, menneskers sundhed og klimatilpasning i vurderingen af projektets miljømæssige konsekvenser.

6. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 15. november 2012 med frist til den 17. december 2012. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget.

7. Forhandlingsituationen

Rådets miljøarbejdsgruppe har drøftet forslaget på møder henholdsvis 31. oktober og 20. november 2012.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment og er overordnet set positivt indstillet overfor de foreslåede ændringer af VVM-direktivet.

Regeringen er enig i behovet for en tidssvarende opdatering af VVM-direktivet, der som denne tager sigte på at kvalificere indholdet af VVM-processen og de afgørelser, som myndighederne træffer i den forbindelse.

Regeringen kan tilslutte sig behovet for at fastsætte tidsfrister for sagsbehandlingen, således at VVM-processen bliver smidig og hurtig af hensyn til erhvervslivet, uden at gå på kompromis med hensynene til miljøpåvirkningen og offentlighedens indsigt i projektet.

Regeringen kan ligeledes tilslutte sig forslaget om at lade bygherren udarbejde VVM-redegørelsen. I praksis adskiller forslaget sig ikke væsentligt fra den nuværende danske praksis, hvor bygherren som oftest bidrager væsentligt til den kompetente myndigheds udarbejdelse af VVM-redegørelsen. Med forslaget sikres det, at bygherren får mulighed for at tilrettelægge processen på den for

projektet mest hensigtsmæssige måde.

Regeringen kan overordnet støtte forslaget om at kvalificere indholdet af VVM-redegørelsen ved inddragelsen af rådgivere/eksperter, herunder navnlig at forslaget lægger op til valgfrihed med hensyn til hvilken ordning, medlemsstaterne kan vælge.

Regeringen hilser også forslaget om indførelsen af en one stop shop i en VVM-myndighed myndighed velkomment, da erhvervslivet her vil få mulighed for en forenklet sagsbehandlingsproces og en forventet nedbringelse af sagsbehandlingstiden.

Regeringen anerkender et muligt behov for monitorering af projekter, hvor der kan være en væsentlig skadelig indvirkning på miljøet. Det bør i den forbindelse afklares, hvad konsekvensen af en monitorering er i forhold til VVM-tilladelsen.

Regeringen hilser forslaget om at tilpasse miljøbegrebet til fremtidens miljømæssige udfordringer, således at vurderingen, der foretages under VVM-processerne til stadighed sker med fokus på de aktuelle miljømæssige udfordringer.

Regeringen kan tilslutte sig forslaget til delegerede retsakter. Det drejer sig om at delegere kompetencen til at foretage en teknisk tilpasning af screenings- og scopinggrundlaget, forudsat at det sker hurtigt og smidigt, og at der ikke herved foretages yderligere indgreb i medlemsstaternes beslutningskompetence med hensyn til tilrettelæggelsen VVM-processen.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt FEU.