

Arbejdsnotat

*VVM-reglerne
- rapport fra VVM-arbejdsgruppen*

Titel

VVM-reglerne
- rapport fra VVM-arbejdsgruppen

Udarbejdet af

Miljø og Energiministeriet
Landsplanafdelingen

www.landsplanafdelingen.dk

Materialet er udarbejdet
til internt brug

Oktober 2001

FORORD	7
1. INDLEDNING	9
Gruppens kommissorium.....	10
Gruppens arbejdsforløb	10
Rapportens opbygning.....	11
Gert Johansen	11
2. DE GÆLDENDE VVM-REGLER.....	13
Baggrund.....	13
Screening.....	13
Scoping.....	16
Redegørelsen.....	17
Offentlighed.....	18
Behandling af indsigelser/beslutning.....	18
Tilladelser og godkendelser.....	18
Klagemuligheder.....	19
Kvalitetskontrol.....	19
3. IMPLEMENTERINGSMODELLER	21
 Indledning	21
 Regionplanmodellen	23
Ideen bag implementeringsmodellen	23
Screening.....	23
Offentliggørelse	24
Scoping.....	24
VVM-redegørelsen	25
Høring.....	25
Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren	26
Offentliggørelse	26
Klage	26
 Region- og kommuneplanmodellen.....	27
Ideen med implementeringsmodellen	27
Screening.....	27
Offentliggørelse	27
Scoping.....	27
VVM-redegørelsen	27
Høring.....	28
Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren	28
Offentliggørelse	28
Klage	29
Tilladelser og godkendelser.....	29
 Sektorlovsmodellen	30
Ideen bag implementeringsmodellen	30
Screening.....	30
Offentliggørelse	31
Scoping.....	31
VVM-redegørelsen	32

Høring.....	32
Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren	32
Offentliggørelse.....	33
Koblingen til det øvrige tilladelsessystem.....	33
Koblingen til plansystemet.....	33
Klage.....	33
Tilladelser og godkendelser.....	33
VVM-lovsmodellen.....	35
Ideen med implementeringsmodellen.....	35
Screening.....	35
Offentliggørelse.....	35
Scoping.....	36
VVM-redegørelsen	36
Høring.....	37
Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren	37
Offentliggørelse.....	38
Koblingen til plansystemet.....	38
Klage.....	38
Fordele og ulemper ved modellerne	39
Indledning.....	39
Screening.....	39
Scoping.....	41
VVM-vurderingen.....	42
VVM-redegørelsen	43
Offentlighedsfasen.....	44
Behandling af indsigelser og beslutning.....	44
Tilladelser og godkendelser.....	45
Klage.....	45
4. KONKLUSION	48
BILAG 1	52
VVM-direktivet.....	52
Preamble.....	52
Anvendelsesområdet (art. 1 + 2).....	53
Kommentar.....	54
Miljøbegrebet (art. 3).....	55
Kommentar.....	55
Projektudvælgelsen - screening (art. 4).....	55
Kommentar.....	56
Undersøgelsesindholdet - scoping (art. 5).....	57
Kommentar.....	58
Høring (art. 6 + 7).....	58
Kommentar.....	60
Kobling til tilladelsen (art. 8).....	60
Kommentar.....	61
Offentliggørelse af beslutning (art. 9).....	61
Kommentar.....	61
Tavshedspligt(art. 10)	61
Kommentar.....	62
Erfaringsudveksling, notifikation, implementeringsfrist m.m.	62

Kommentar.....	62
Kommentar.....	63
Kommentar.....	64
Kommentar.....	64
Kommentar.....	64
BILAG 2	65
SMV-direktivet.....	65
Indledning.....	65
Screeningsfasen.....	65
Scopingfasen.....	65
Andre fordele.....	66
IPPC-direktivet.....	67
Indledning.....	67
Miljøbegrebet	67
“Screening”	67
“Scoping”	67
”Redegørelse”.....	67
Offentliggørelse.....	68
Godkendelse.....	68
Tilsyn og miljøoplysninger	68
Den danske implementering.....	68
BILAG 3	69
Andre vigtige EF-direktiver	69
Indledning.....	69
Direktiverne.....	69
VVM-redegørelsen	70
TEN og ESDP	71
Indledning.....	71
LITTERATUR	73

Forord

VVM-reglerne har i de senere år ofte været på dagsordenen. Reglerne har især været kritiseret for at være unødigt bureaukratiske og i dårligt samspil med den øvrige miljødogivning.

Mange foreninger og enkeltpersoner har da også givet hver deres bud på en mere hensigtsmæssig implementering og placering af VVM-bestemmelserne.

Det er derfor ikke uden grund at Landsplanafdelingen har set frem til afslutningen af arbejdet i den arbejdsgruppe som afdelingen nedsatte i 1998 efter aftale med de kommunale foreninger om netop at gennemgå de gældende VVM-regler og fremsætte forslag til forbedringer.

Alle de parter, der er berørt af VVM-reglerne, har med denne rapport fået en grundig belysning af de væsentligste muligheder for implementering af VVM-direktivet som har været bragt på tale i de forløbne år.

Det er ikke uden betydning, når arbejdsgruppen konkluderer, at der ikke i de danske VVM-regler er fundet væsentlige afvigelser eller mere omfattende procedurerkrav end de der følger af VVM-direktivet, og at det er gruppens opfattelse, at der ikke består nogen umiddelbare muligheder for afbureaukratisering i forbindelse med en ændret implementering af VVM-direktivet.

Det er også tankevækkende, at forskellene på de gennemgåede modeller først og fremmest drejer sig om kompetencedelingen mellem de kommunale niveauer og at skismaet mellem de mange "screeningssager" og de få egentlige VVM-sager netop danner grundlaget for dette kompetencespørgsmål.

Gruppen peger endelig på at en implementering i selvstændige VVM-regler kunne indgå i bredere overvejelser om at ændre natur- og miljødogivningen, men dette meget omfattende spørgsmål lå udenfor gruppens kommissorium.

Jeg håber således, at det store arbejde der er lagt i rapporten, vil være med til at fremme en konstruktiv debat om en fremtidig natur- og miljødogivning baseret på VVM-instrumentet som en af plan- og miljøpolitikens hjørnestene.

Oktober 2001
Niels Østergård
Afdelingschef

1. Indledning

Denne rapport er resultatet af en arbejdsgruppe nedsat af Landsplanafdelingen med deltagelse af Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner samt Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen og Naturklagenævnet.

Arbejdsgruppen havde sit første møde 25. februar 1998. Gruppen har i alt afholdt 27 møder. Det afsluttende møde blev holdt 1. juni 2001

Arbejdsgruppen har bestået af følgende medlemmer:

Axel Bendtsen, Miljøstyrelsen

Klavs Bjerring, Københavns kommune

Line Bjørklund, Naturklagenævnet, fra 5.4.00

Anja Svane Breum, Amtsrådsforeningen i Danmark, fra 17.6.98 – 31.8.98

Ulla Kristensen, Kommunernes Landsforening, fra 25.2.98 – 21.10.98; og fra 21.6.00

Leo Ellgaard, Amtsrådsforeningen i Danmark, fra 17.6.98 – 31.8.98

Hanne Fugleholm, Naturklagenævnet, fra 26.5.99 – 5.4.00

Pia Færch, Amtsrådsforeningen i Danmark, fra 31.8.98

Anette Ginsbak, Skov- og Naturstyrelsen

Lars Bo Hansen, Landsplanafdelingen, fra 25.2.98 – 27.1.99

Gert Johansen (formand), Landsplanafdelingen

Karen Jørgensen, Naturklagenævnet, fra 25.2.98 – 24.2.99

Gitte Kollerup, Landsplanafdelingen, fra 19.1.00

Frank Lambert, Kommunernes Landsforening, fra 5.4.00

Katrine Nøtlyng, Landsplanafdelingen, fra 28.9.99

Jytte Petersen, Naturklagenævnet, fra 24.2.99 – 21.6.00

Lise Marie Poulsen, Naturklagenævnet, fra 25.2.98 – 26.5.99; og fra 21.6.00

Michael Render, Kommunernes Landsforening, fra 21.10.98 – 19.1.00

Anker Riis, Kommunernes Landsforening, fra 31.3.98 – 25.8.99

Niels Teglbjærg, Landsplanafdelingen, fra 27.1.99

Karl Topsøe-Jensen, Frederiksberg kommune

Margit Sonne, Landsplanafdelingen, fra 24.2.99 – 19.1.00

Thorbjørn Sørensen, Amtsrådsforeningen i Danmark

Sidsel Winther, Kommunernes Landsforening, fra 26.5.99 – 5.4.00

Gruppens kommissorium

”Efter aftale med Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening nedsættes en arbejdsgruppe til vurdering af de opnåede erfaringer med de gældende VVM-regler. Vurderingen skal tage udgangspunkt i:

- Den eksisterende danske implementering,
- VVM-direktiverne (97/11/EF om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet),
- forslaget til direktiv om vurdering af bestemte planers og programmets virkning på miljøet (SMV),
- direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening og
- de øvrige EU miljødirektiver såsom Sevesodirektivet, affaldsdirektiverne, Fuglebeskyttelses- og Habitatdirektivet, samt
- TEN og ESDP-samarbejdet.

Arbejdsgruppen kan fremsætte forslag til forbedringer med henblik på at opnå den bedst mulige varetagelse af plan-, natur- og miljømæssige interesser under hensyn til offentlighedens deltagelse og en hensigtsmæssig administration.

Arbejdsgruppen skal bestå af repræsentanter fra Miljø og Energiministeriet, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommune.

Arbejdsgruppens vurderinger skal afleveres senest ultimo 1999.”

Gruppens arbejdsforløb

Gruppen har til brug for sine overvejelser gennemgået det materiale der fremgår af rapportens litteraturliste, samt trukket på de enkelte medlemmers erfaringer med planloven, VVM-reglerne og anden natur- og miljølovgivning.

Gruppens arbejde har tillige været præget af den debat der har fundet sted forud for og i forlængelse af implementeringen af VVM-direktivændringerne i sommeren 1999 samt implementeringen af IPPC-direktivet i samme efterår.

Denne debat var bl.a. medvirkende til, at gruppen ikke fandt det rigtigt at afslutte implementeringsovervejelserne ved årsskiftet 1999/2000.

Imidlertid fremkom såvel Amtsrådsforeningen som Kommunernes Landsforening i foråret 2000 med nye forslag til ”forenklinger” af VVM-reglerne. Disse forslag blev over sommeren 2000 yderligere fulgt op med et fælles forslag fra de to foreninger i samarbejde med Landbruget vedrørende VVM-reglerne i forbindelse med husdyrbrug.

Gruppen har fundet, at også disse forslag burde behandles inden arbejdet fandt sin afslutning – forslaget indgår således i en af de beskrevne modeller.

Gruppen har valgt at beskrive fire forskellige implementeringsmodeller, hvoraf implementeringen i de tre modeller foretages indenfor rammerne af den eksisterende struktur. Kun en af modellerne lægger op til større lovændringer i form af en selvstændig VVM-lov. Det er gruppens opfattelse, at de fire modeller rummer så forskellige implementeringsmuligheder, at de forslag gruppen i øvrigt har drøftet alle kan henføres til en af modellerne eller kombinationer heraf.

Rapportens opbygning

Rapporten indeholder en gennemgang af de gældende VVM-regler, efterfulgt af selve modelbeskrivelserne. I forbindelse med modelbeskrivelserne diskuteres i et samlet afsnit modellernes fordele og ulemper på tværs af disse.

Herefter følger arbejdsgruppens konklusion på de drøftelser og overvejelser, gruppen har været igennem i forbindelse med modelarbejdet.

Som bilag er optaget en kommenteret gennemgang af VVM-direktivet med de seneste ændringer fra 1997 og baseret på EU-domstolens forskellige afgørelser. Desuden en kort beskrivelse af de vigtigste EU-direktiver og andre EU-initiativer, som har eller kan få betydning for VVM-reglernes implementering og anvendelse, herunder specielt IPPC-direktivet (om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) og SMV-direktivet (om vurdering af bestemte planer og programmets virkning på miljøet).

Hertil kommer en liste over de direktiver, domme og litteratur som tillige udgør gruppens fælles arbejdsgrundlag.

På arbejdsgruppens vegne
Gert Johansen

2. De gældende VVM-regler

Baggrund

VVM-direktivet blev første gang implementeret i Danmark i 1988. Udgangspunktet for implementeringen var, at sigtet med direktivet allerede var tilgodeset i dansk miljø og planlovgivning, og at implementeringen så vidt muligt skulle ske indenfor de bestående lovrammer. Det vil sige som en integreret del af de eksisterende plan- og godkendelsessystemer.

Da planlovgivningen på det regionale niveau bedst kunne opfylde denne målsætning, og da der kun forventedes meget få VVM-sager årligt, blev det besluttet at implementere VVM-direktivet som en del af regionplanlægningen.

Den gennemførte implementering viste sig imidlertid utilstrækkelig. Den første ændring bestod i en tættere kobling til tilladelsessystemet (bkg. nr. 119 af 26. februar 1991). Da direktivets bilag II senere viste sig at være utilstrækkeligt implementeret (Kommissionens skrivelse af 27. januar 1992), blev det besluttet endnu engang at overveje implementeringsformen. Landsplanafdelingens forslag til implementering af bilag II¹ fik umiddelbar støtte af Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Industri. Amtsrådsforeningen men især KL var dog skeptiske overfor implementeringen, idet den kunne bidrage til at flytte miljøkompetencen fra kommunerne til amterne i det omfang, bilag II industrianlæg blev omfattet af VVM-reglerne.

På industriområdet indebar implementeringen, at industrien ved en fornuftig miljøpolitik og brug af den kommunale planlægning i langt de fleste tilfælde kunne undgå VVM-proceduren. Derimod fik implementeringen større betydning for behandlingen af sager om store svine- og fjerkræfarme.

Med direktivændringen i 1997, som blev gennemført i dansk lovgivning i juni 1999, blev implementeringen via regionplanlægningen fastholdt. Samtidig blev såvel anlægstyperne som antallet af anlægstyper optaget på bilag 2 ændret ganske betragteligt. Hvor bilag 2 i 1994 implementeringen fortrinsvis indeholdt industrianlæg, kom det nye bilag 2 til også at indeholde landbrugs- og infrastrukturprojekter.

Desuden blev i 1994 fastlagte fem udvælgelseskriterier – screeningskriterier – afløst af en længere række direktivbundne screeningskriterier, som er opdelt i følgende tre hovedgrupper – 1) projektets karakteristika, 2) projektets placering og 3) kendetegn ved den potentielle miljøpåvirkning.

Screening

Screeningen betyder, at skønne om et givet anlæg eller projekt vil være omfattet af VVM-reglerne (VVM-pligten). Grundlaget for screeningen vil typisk være enten ganske få og enkle kriterier eller grænseværdier, som de bl.a. kommer til udtryk i samlebekendtgørelsens bilag 1 eller direktivets bilag I, eller mere komplek-

¹ Baseret på "de fem kriterier"- 1) lokalplan, 2) støjgener, 3) emissioner af forurenende stoffer til luften, 4) opfyldelsen af regionplanens vandkvalitetsmål for overfladevand og 5) risiko for grundvandsforurening – samt et fortsat ophæng i regionplanlægningen, og en tættere kobling ikke kun til miljøgodkendelsen men også til andre natur- og miljøtilladelser (bkg. 848 og 849 begge af 30. september 1994)

se kriterier, som i større eller mindre grad skal være tilgodeset eller taget i betragtning, jf. samlebekendtgørelsens bilag 2 og 3 eller direktivets bilag II og III. Almindeligvis bruges screeningsbegrebet kun i forbindelse med bilag 2 anlæg og sådan vil det også blive anvendt i resten af rapporten.

De danske screeningskriterier som indførtes med samlebekendtgørelsen i 1994 baserede sig for en stor del af anlæggenes vedkommende på enkle grænseværdier og kriterier. Dette gjaldt hovedsagelig for anlæg, der var knyttet til det åbne land eller infrastrukturanlæg. Industrianlæg var derimod oftest at finde på bilag 2, og for disse anlæg baseredes screeningen på en kombination af planlægningsbeslutninger (lokalplan, målsætninger for kvaliteten af overfladevandet og grundvandetets sårbarhed) og vejledende forureningsgrænser (vejledende støjgrænser og luftforureningsgrænser).

Denne kobling til den fysiske planlægning og vejledende grænseværdier er med ændringsdirektivet fra 1997 (97/11/EF) gennemført for hele fællesskabet, men i modsætning til den danske implementering fra 1994 omfatter den alle anlægstyper. Således er det i EF-direktivet fra 1997 et princip, at alle anlæg, der findes på direktivets bilag I med en tilknyttet grænseværdi eller kriterium, også er at finde på direktivets bilag II, men her uden kriterium eller grænseværdi.

Den seneste implementering fra 1999 fastholder princippet fra 1994 vedrørende bilag 2 samtidig med, at bilag 2 udvides i overensstemmelse med direktivet. Koblingen til den fysiske planlægning i 1994-implementeringen relateredes både til amternes og kommunernes planlægning, hvorimod koblingen i 99-implementeringen primært er relateret til den amtskommunale planlægning.

Ændringen består navnlig i, at VVM-pligten ikke længere udløses på grundlag af formelle plankrav - nemlig hvis projektet ikke kan rummes indenfor en eksisterende lokalplan.

Kriterierne i det nye bilag 3 er delt op i 3 hovedgrupper, hvor den første gruppe vedrører selve projektets karakteristika - dets størrelse, forholdet til andre projekter i området, anvendelsen af naturressourcer, affaldsproduktion, forurening og gener samt risikoen for uheld.

Disse krav må i hovedtrækkene tolkes derhen, at en væsentlig miljøpåvirkning som udgangspunkt ikke vil være tilstede, a) hvis projektet ligger indenfor rammerne af den kommunale planlægning, b) kan opfylde de vejledende grænseværdier for støj og luftforurening - svarende til de tidligere kriterier, c) ikke anvender særlige råstoffer eller stedbundne råstoffer i et væsentligt omfang eller producerer væsentlige mængder af farligt affald. Respekten for den kommunale planlægning er således bevaret.

Risikoen for uheld er i dansk sammenhæng i sig selv VVM-udløsende, idet samtlige "Seveso-anlæg"² er opført på det danske bilag 1 og derfor altid VVM-pligtigt. Tilbage burde der således i realiteten kun være få anlæg på bekendtgørelsens bilag 2, der som følge af risikoen for uheld vil kunne påvirke miljøet så væsentligt, at de vil være VVM-pligtige.

Den anden hovedgruppe i bekendtgørelsens bilag 3 vedrører projektets placering, hvor den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan blive berørt af projektet, skal tages i betragtning. I den forbin-

² Sevesoanlæg er risikoanlæg omfattet af risikobekendtgørelsens anmeldelsesordning og Seveso-direktivet.

delse fremhæves den nuværende arealanvendelse, naturressourcernes relative rigdom, kvalitet og regenereringskapacitet i området og det naturlige miljø bæreevne med særlig opmærksomhed på en lang række beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper, herunder også overfladevand og grundvand, samt tætbefolkede områder.

Kendetegnende er dog, at så godt som alle disse interesser varetages gennem regionplanlægningen og således på forhånd danner grundlag for den kommunale planlægnings- og udbygningsaktivitet. Dette betyder alt andet lige, at etableringen af et bilag 2 anlæg i overensstemmelse med den vedtagne kommunale planlægning ikke umiddelbart må forventes at indebære væsentlige miljømæssige konsekvenser på grund af lokaliseringsvalget. Tilbage er i realiteten kun etableringen af anlæg opført på samlebekendtgørelsens bilag 2 i det åbne land. Det vil sige infrastruktur anlæg eller landbrugets anlæg og her i alt overvejende grad, anlæg til intensiv husdyravl. Netop husdyrbrugene udgør en meget væsentlig del af regionplanmyndighedens screeningsager.

Set i forhold til det tidligere lokalplankriterium må ændringen betragtes som en lempelse, men på grund af de nye anlægstyper og her især husdyrbrugene opfattes ændringen ofte modsat.

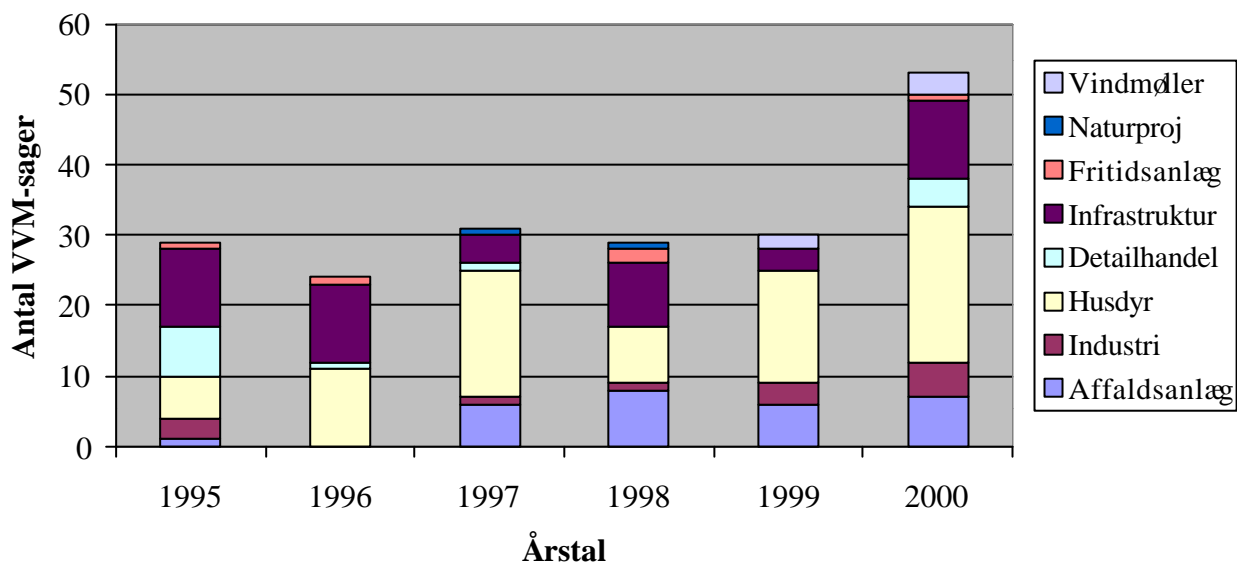
Den tredje hovedgruppe vedrører kendetegnene ved den potentielle miljøpåvirkning og skal som sådan ses i forhold til både projektets karakteristika og dets placering. Der er i virkeligheden tale om en vurdering af væsentlighedskriteriet - altså spørgsmålet om en forventet påvirkning af miljøet også kan betragtes som væsentlig baseret på en vurdering af: Påvirkningens omfang (geografisk område, antallet berørte personer), om påvirkningen forventes at være grænseoverskridende, påvirkningsgraden og kompleksitet, sandsynligheden af påvirkningen, dens varighed, hyppighed og reversibilitet.

Det ses heraf, at hvis det på forhånd kan udelukkes på grund af projektets karakteristika og placering, at der vil kunne opstå væsentlige miljøkonsekvenser, vil der naturligvis heller ikke være VVM-pligt for det pågældende projekt. Dette indebærer bl.a., at projekter, der a) er i overensstemmelse med en vel gennemført kommunal planlægning, og som b) på forhånd forventes at kunne overholde de vejledende grænseværdier for støj og luftforurening, c) ikke er kendetegnet ved et specielt eller særligt stort råstofforbrug, store mængder giftigt affald eller særlige spildevandsproblemer, må forventes at kunne etableres uden VVM. Erfaringerne fra de tidligere VVM-kriterier viser, at hovedparten af alle nyere danske industrianlæg i realiteten kan opfylde dette.

Kommunernes opgave i forhold til VVM-reglerne er begrænset til at sikre, at de sager der omhandler anlæg opført på samlebekendtgørelsens bilag 2, har været forelagt regionplanmyndigheden og som minimum gennemgået en screening før der meddeles byggetilladelse. Resultatet af screeningen skal offentliggøres med klagevejledning – klagefrist 4 uger.

VVM-sager	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Affaldsanlæg	1	0	6	8	6	7
Industri	3	0	1	1	3	5
Husdyr	6	11	18	8	16	22
Detailhandel	7	1	1	0	0	4
Infrastruktur	11	11	4	9	3	11
Fritidsanlæg	1	1	0	2	0	1
Naturprojekter	0	0	1	1	0	0
Vindmøller	0	0	0	0	2	3
Ialt	29	24	31	29	30	53

Tabellen angiver antal påbegyndte VVM-sager per år i henhold til planlovens VVM-regler.
Kilde: Landsplanafdelingen



Scoping

Scoping går ud på at fastlægge hvilke dele af miljøet, der må antages at kunne blive påvirket væsentligt af et givet projekt. Scopingprocessen kan antage såvel et teknisk som et politisk udgangspunkt. Den danske implementering har taget udgangspunkt i den samlede VVM-proces som et politisk instrument, der demokratiserer scopingfasen ved at inddrage borgerne.

Konkret sker det gennem regionplanprocedurens indledende indkaldelse af ideer og forslag fra borgerne.

Det har vist sig at være en meget hurtig og effektiv måde at gennemføre scopingfasen på - typisk varer offentlighedsfasen 14 dage, hvor andre tilgange let kunne være mere tidskrævende. Hertil kommer, at de berørte borgere ikke blot deltager aktivt i scopingfasen, men også tillægger den stor betydning, idet borgerne har sikkerhed for, at de forslag, der bringes frem i denne fase, også skal have en reel behandling i VVM-redegørelsen.

Redegørelsen

Sigtet med redegørelsen er at tilvejebringe den dokumentation, der er nødvendig for bl.a. at kunne inddrage offentligheden og skaffe et sammenfattende beslutningsgrundlag. Redegørelsen skal således rumme en dækkende projektbeskrivelse, en vurdering af projektets miljømæssige konsekvenser, eventuelle alternativer og konsekvensen af ikke at gennemføre projektet - 0-alternativet. Hertil kommer en beskrivelse af, hvad der kan gøres for at modvirke eller undgå konsekvenserne af projektet. Endelig - men nok så vigtigt - indgår et ikke teknisk resumé af redegørelsen.

De danske VVM-regler efter planloven har altid gjort regionplanmyndigheden ansvarlig for redegørelsens indhold. I det danske VVM-system er der således sikkerhed for, at redegørelsen tegner regionplanmyndighedens vurdering og ikke bygherrens forestilling. Dette har været kritiseret, idet det har været hævdet, at princippet med VVM netop var, at VVM-rapporten var bygherrens rapport.

Imidlertid rummer den Europæiske tilgang til VVM, som den kommer til udtryk i VVM-direktivet, en klar ret for myndigheden til at stille krav til VVM-rapportens indhold under hele processen med at tilvejebringe VVM-rapporten og ikke kun indledningsvis i forbindelse med scopingfasen - jf. direktivets artikel 6.2. Denne ret for myndigheden giver dermed også en pligt til at påse, at VVM-rapporten indeholder de oplysninger, som myndigheden finder er nødvendige for at få belyst projektets miljømæssige konsekvenser. Det vil reelt sige, at myndigheden må tage ansvar for rapportens indhold.

Det er i den forbindelse væsentligt samtidig at notere sig, at myndigheder også har ansvaret for det faglige grundlag for den tilladelse, der forventes udarbejdet på grundlag af bl.a. VVM-rapporten.

Den valgte implementering indebærer, at alle parter - det være sig bygherre, myndigheder og borgere - klart ved, at VVM-redegørelsen tegner myndighedens vurdering af projektets miljøkonsekvenser.

Da myndigheden endvidere har kompetence til at bede bygherren give de oplysninger og foretage de beregninger, som er nødvendige for at kunne tilvejebringe VVM-redegørelsen, er der reelt ikke pålagt myndigheden væsentligt større opgaver, end hvis bygherren blev pålagt at tilvejebringe hele VVM-rapporten. Desuden må VVM-redegørelsens troværdighed forventes at være højere, når den formelt er tilvejebragt af den ansvarlig VVM-myndighed.

Det er i øvrigt også et kendetegn ved de danske VVM-redegørelser, at de gennemgående er meget nøjterne og har et mere begrænset omfang, end hvad man ofte ser i lande, hvor bygherren har ansvaret for rapportens tilvejebringelse.

Offentlighed

Den danske offentlighedsfase, der er knyttet til regionplanlægningen og dermed VVM-reglerne, er som minimum 8 uger. Dette er i Europæisk sammenhæng en relativ lang offentlighedsperiode. Da der imidlertid parallelt hermed foretages en høring af de berørte myndigheder, er der næppe grund til at antage, at en nedsættelse af offentlighedsperioden vil kunne føre til en tilsvarende reduktion i sagsbehandlingstiden.

Længden af offentlighedsperioden har i 71% af VVM-sagerne (mellem ændringen i 1994 og den seneste ændring i 1999) været de minimale 8 uger. I 24% af sagerne har den været på mellem 8 og 12 uger og kun i 6 % af sagerne har den været på 16 uger eller derover.

Behandling af indsigelser/beslutning

Typisk 12 uger efter offentlighedsperiodens udløb vedtages VVM-forslaget endeligt på grundlag af det offentliggjorte forslag og de indkomne bemærkninger.

Ofte indgår de indkomne bemærkninger i et selvstændigt dokument, som udover at være tilgængeligt for amtsrådet også gøres tilgængeligt for offentligheden. Dette gælder i vid udstrækning også regionplanmyndighedens kommentarer og bemærkninger hertil.

Tilladelser og godkendelser

Der har siden oktober 1994 eksisteret en tæt kobling til tilladelses- og godkendelsessystemerne på miljøområdet. Dermed har det ikke blot været sikret, at VVM-proceduren rent faktisk blev gennemført forud for meddelelsen af tilladelser og godkendelser, men også gennem planlovens "virke for" bestemmelse, at resultatet af VVM-processen blev lagt til grund for de nødvendige miljøtilladelser og godkendelser.

VVM-proceduren har således været med til at fremme en koordineret og sammenhængende sagsbehandling i forbindelse med komplekse anlæg, som forudsætter flere miljøtilladelser og godkendelser.

Endelig sikrer planlovens nye VVM-tilladelse, at alle VVM-sager omfattes af en egentlig tilladelse, dvs. at også anlæg, der ikke tidligere var miljøreguleret, nu er omfattet af en miljøtilladelse (VVM-tilladelsen), hvis de er opført på samlebekendtgørelsens bilag 1 eller 2 og i øvrigt antages at kunne påvirke miljøet væsentligt. Det vil sige er VVM-pligtige.

Følgende tilladelser og godkendelser er endvidere knyttet til VVM-reglerne - jf. Miljø og Energiministeriets bekendtgørelser nr. 807 af 25. oktober 1999 og 849 af 30. september 1994:

Landzonetilladelser (planlovens §35), 1. instans: Regionplanmyndigheden (kommunen), klagemyndighed: Naturklagenævnet

Tilladelser efter lov om naturbeskyttelse §3, 1. instans: Amtet, klagemyndighed: Naturklagenævnet

Tilladelser efter lov om råstoffer §7, 1. instans: Amtet, klagemyndighed: Naturklagenævnet

Tilladelser efter lov om okker §3, 1. instans: Amtet (Miljøstyrelsen), klagemyndighed: Miljøstyrelsen

Tilladelser efter lov om vandløb §§17-18, §21, §§38-39, §§47-49, 1. instans: Kommune/amt klagemyndighed: Miljøstyrelsen

Tilladelser efter lov om vandforsyning §18, 1. instans: Kommune/Amt, klagemyndighed: Miljøstyrelsen (Miljøklagenævnet)

Tilladelser efter lov om Miljøbeskyttelse § 28 (spildevand), 1. instans: Kommune (udledning til rensningsanlæg)/ amt (udledning til vandløb eller hav), Klagemyndighed Miljøstyrelsen.

Tilladelser efter lov om Miljøbeskyttelse §33 (kap.5), 1. instans: Amtet/kommune, klagemyndighed: 1. Miljøstyrelsen/Skov- og Naturstyrelsen, 2. Miljøklagenævnet.

VVM-tilladelsen efter planlovens §6c, stk 3. gives af regionplanmyndigheden, klagemyndighed: Naturklagenævnet.

Klagemuligheder

Klageadgangen i forbindelse med VVM-reglerne har fulgt de almindelige klageregler knyttet til regionplanlægningen. Det vil sige en meget bred kreds af klageberettigede men med den begrænsning, at kun retlige spørgsmål kan påklages.

Imidlertid er alle spørgsmål vedrørende VVM-procedurens overholdelse, herunder screeningsspørgsmålet - dvs. om projektet er omfattet af VVM-reglerne (VVM-pligt) - og minimumskrav til redegørelsens indhold, retlige spørgsmål, der alle kan gøres til genstand for klage.

Derimod kan spørgsmålet om en afgørelses hensigtsmæssighed ikke påklages.

VVM-tilladelsen kan påklages til Naturklagenævnet til fuld prøvelse. Dette svarer til de klagemuligheder, der i øvrigt gælder for andre af natur- og miljøområdets tilladelser og godkendelser.

Kvalitetskontrol

Kvalitetskontrollen gennemføres på flere niveauer i VVM-systemet.

Indledningsvis har regionplanmyndigheden ansvaret for VVM- screeningen og dermed håndhævelsen af VVM-pligten for de anlæg der må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt. Resultatet af screeningen skal offentliggøres, hvilket sikrer gennemsækelighed i screeningsprocessen, og giver borgerne kontrol med brugen af VVM-pligten.

Spørgsmålet om VVM-pligt er et retligt spørgsmål som kan indbringes for Naturklagenævnet.

For de anlægstyper der umiddelbart kan opnå byggemyndighedens tilladelse, hvis de ikke er VVM-pligtige – f.eks. størsteparten af alle husdyrbrug – sikrer VVM-reglerne, at disse anlæg kan pålægges vilkår i det omfang, der er tale om en så væsentlig miljøkonsekvens, at den gør anlægget VVM-pligtigt.

For VVM-pligtige anlæg sikrer inddragelsen af offentligheden i scopingfasen, at alle for offentligheden relevante forhold inddrages i VVM-redegørelsen. Hertil kommer, at regionplanmyndigheden tillige er ansvarlig for, at redegørelsen indeholder alle for sagen relevante oplysninger. Endvidere er der i samlebekendtgørelsens bilag 4 stillet væsentlige formelle krav til indholdet af VVM-redegørelsen. Krav der skal opfyldes, og

såfremt disse ikke er opfyldt, vil manglen kunne indbringes for Naturklagenævnet, der i denne sammenhæng kan prøve retlige spørgsmål.

Kvalitetskontrollen i forbindelse med VVM-redegørelsen indebærer også inddragelsen af de kompetente statslige myndigheder. Dette sker parallelt med høringen af offentligheden over VVM-rapporten. Miljøministeren har mulighed for at gribe ind i VVM-proceduren.

Offentlighedens inddragelse via høringen over VVM-rapporten og regionplanmyndighedens involvering både forud for denne høring, under selve høringen og umiddelbart efter er med til at sikre borgerne størst mulig indflydelse på beslutningsprocessen, herunder også kvaliteten af VVM-rapporten og de foreslåede konklusioner.

Sluttelig vil de nødvendige tilladelser og godkendelser kunne påklages. Denne klagemulighed er ikke begrænset til retlige spørgsmål, men åbner mulighed for at få prøvet tilladelserne og godkendelserne i fuldt omfang.

3. Implementeringsmodeller

Indledning

Det følgende beskriver 4 forskellige modeller for implementeringen af VVM-direktiverne.

- 1) Regionplanmodellen, som tager udgangspunkt i de allerede gældende danske regler.
- 2) Region- og kommuneplanmodellen, der er en variation af regionplanmodellen.
- 3) Modellen for implementering i sektorlovgivningen - reelt en kombination af miljøbeskyttelsesloven og planloven – som tager sit udgangspunkt i den implementeringsmodel, der i foråret 2000 er foreslået af Amtsrådsforeningen og siden efteråret 2000 har været en fælles model for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og landbruget.
- 4) En selvstændig VVM-lov.

Fælles for modellerne er, at de skal kunne opfylde VVM-direktivet - jf. kapitel 2 samt intentionerne i Århus-konventionen.

To modeller for implementering via planloven vil blive beskrevet i det følgende. Den ene er den i dag valgte implementering som er en del af regionplanlægningen – kaldet ”regionplanmodellen”, og den anden er en model, hvor implementeringen tænkes gennemført som en kombination af region- og kommuneplanlægningen – kaldet ”region- og kommuneplanmodellen”. Den bygger på et forslag, der oprindeligt var tænkt til at tage udgangspunkt i lokalplanlægningen og hvor ideen samtidig er at miljøgodkendelsesmyndigheden også bør være VVM-myndighed.

Herefter beskrives en implementeringsmodel, som i forbindelse med husdyrbrug er foreslået af Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Landbruget. Modellen er tænkt som en implementering i to love - nemlig miljøbeskyttelsesloven og planloven. Modellen kaldes i det følgende for ”sektorlovsmodellen”.

Endelig beskrives en implementeringsmodel, der som udgangspunkt ikke er bundet til hverken den eksisterende planlovgivning eller tilladelseslovgivning. Modellen kan indebære en selvstændig VVM-lov og kaldes derfor også ”VVM-lovsmodellen”.

Modellerne vil alle blive beskrevet med udgangspunkt i gennemgangen af direktivet og de dermed forbundne bindinger jf. bilag 1.

Hovedelementerne i VVM-direktivet er screening, offentliggørelse af screeningsresultatet, scoping, udarbejdelse af VVM-rapporten, offentliggørelse af VVM-rapporten, inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder, inddragelse af synspunkter fra høringen, særlige regler i forbindelse med grænseoverskridende miljøpåvirkning, grundlag for tilladelse og godkendelse samt at alle VVM-pligtige anlæg skal have en særlig tilladelse.

VVM-direktivet indeholder ikke tidsfrister for høringsprocedurerne. Der er i det følgende taget udgangspunkt i, at offentlighedsfasen i forbindelse med scopingfasen er på 14 dage, og den egentlige offentlige høring over VVM-rapporten andrager mindst 8 uger svarende til planlovens mindstekrav i forbindelse med

tilvejebringelse af plantillæg og lokalplaner.

Regionplanmodellen

Denne model har som den eneste været afprøvet i praksis siden juli 1989 - altså over 10 år. Dette indebærer selvfølgelig et større kendskab til modellens fordele og ulemper, end det vil være muligt at tænke sig frem til ved en ren modelovervejelse. Et forhold, der bør tages i betragtning i forbindelse med efterfølgende sammenligninger modellerne imellem.

Ideen bag implementeringsmodellen

På tidspunktet for førstegangsimplementeringen blev det foreslået, at VVM-proceduren på land blev knyttet til regionplanlægningen. Herved blev regionplanmyndigheden også VVM-myndighed. Det blev samtidig sikret, at regionplanernes opgave med at udgøre den overordnede ramme for den øvrige myndighedsbehandling blev fastholdt; både for så vidt angår planloven som efter ørig lovgivning, herunder også miljøbeskyttelseslovens kap. 5.

Ved at knytte VVM-reglerne til regionplanlægningen blev direktivets krav til offentlighedens inddragelse samtidig opfyldt.

Endelig blev det antaget, at regionplanmyndigheden var i besiddelse af mange af de nødvendige oplysninger. Oplysninger, der ofte i almindelighed indgår i regionplanlægningens afvejning af de forskellige miljøsektorer.

Ideen med implementeringen i regionplanlægningen var bl.a. at sikre den tætte mulige kobling til det allerede bestående afvejningsinstrument. Det var endvidere væsentligt at kunne gennemføre VVM-proceduren på et så tidligt tidspunkt som muligt i beslutningsprocessen. Det var samtidigt vigtigt, at VVM-proceduren og redegørelsen ville blive funderet i de allerede eksisterende regionplanretningslinier for f. eks. virksomheder med særlige beliggenhedskrav og at beslutningen om eventuelle alternative placeringer blev en integreret del af regionplanlægningen og VVM-proceduren.

Screening

Screeningsfasen ligger udenfor den egentlige regionplanprocedure og har derfor ikke skullet tilpasses en allerede bestående proces. Den valgte implementering indebærer, at screeningen både som proces og i indhold opfylder direktivet og samtidig afspejler et dansk "væsentlighedsniveau" med udgangspunkt i, at VVM-pligtige anlæg skal have et sådant omfang/betydning, at de kan begrunde en amtskommunal behandling.

Denne indgang til væsentlighedsbegrebet er yderligere understreget i de nye screeningsregler, hvor screeningen baseres på en række kriterier - det nye bilag 3 til samlebekendtgørelsen. Kriterierne relaterer sig som udgangspunkt enten til vejledende grænseværdier og miljøkvalitetsnormer eller til arealkategorier, der for størstedelen genfindes i regionplanlægningen.

De nye regler fra juni 1999 fastslår endvidere entydigt, at amterne er ansvarlige for screeningen.

Offentliggørelse

Resultatet af screeningen skal i henhold til direktivets art. 4.4 offentliggøres. Hvis resultatet af screeningen fører til, at anlægget omfattes af VVM-bestemmelserne, sker opfyldelsen af denne forpligtelse "automatisk" med indkaldelsen af "ideer og forslag" - altså som en indledende del af scopingfasen.

Er resultatet derimod, at anlægget ikke omfattes af VVM - og det gælder langt den overvejende del af alle anlæg og projekter – kan denne offentliggørelse gennemføres samtidig med offentliggørelsen af de tilladelser og godkendelse, der er nødvendige for det pågældende anlæg. Skulle anlægget ikke kræve yderligere tilladelser eller godkendelser, som offentliggøres, vil der skulle ske selvstændig offentliggørelse.

En bestemmelse til sikring af denne offentliggørelse er gennemført med planlovsændring i 1999.

Scoping

Scoping betyder i VVM-sammenhæng at fastlægge hvilke dele af miljøet, der forventes at blive påvirket og derfor skal indgå i VVM-redegørelsen.

I den danske implementering er der i samlebekendtgørelsens §5 og bilag 4 fastsat hvilke mindste oplysninger, der under alle omstændigheder skal medtages. Scoping kan altså ikke føre til at dele af bilag 4 udelades.

Scopingfasen er på grund af den valgte implementering klart præget af planlovens regionplanprocedure, således falder scopingfasens og regionplanprocessens idefase sammen.

Dette indebærer, at borgerne får direkte indflydelse på resultatet af scoping og dermed selve undersøgelsesindholdet. Borgerdeltagelsen i scopingfasen har vist sig at fremme det demokratiske sigte med VVM-proceduren, hvilket bl.a. afspejler sig i klagesagerne, idet de forhold der fremkommer i idefasen ofte indgår i den senere klagesag.

Endelig har den tidsmæssigt velafgrænsede scopingfase, som herved er opstået, betydet en klarere tidsmæssig afgrænsning af denne del af VVM-proceduren. I lande, hvor scopingfasen gennemføres udelukkende som en dialog mellem myndighed og bygherre - og uden offentlighed - ses der ofte et meget længere tidsforløb og under alle omstændigheder en mere uklar afgrænsning i forhold til den egentlige undersøgelsesdel af VVM-proceduren.

Borgerinddragelsen i scopingfasen kan indebære, at alternativer og alternative placeringer normalt kommer til at spille en større rolle i VVM-redegørelsen. Dette vurderes dog ikke at ske på bekostning af kvaliteten i selve miljøkonsekvensvurderingen af det ønskede anlæg.

For de VVM-sager hvor alternative udformninger eller placeringer spiller en mere underordnet rolle - hovedsagelig visse industrianlæg og især husdyrbrug - er borgerdeltagelsen i praksis også mere begrænset i idefasen.

VVM-redegørelsen

I regionplanprocessen er VVM-redegørelsen fuldt og helt integreret i den redegørelse, der skal følge regionplantillægget. Dette indebærer, at VVM-processen i sig indeholder de nødvendige elementer til "frie" lokaliseringsovervejelser inden for hele amtets geografiske område. Omvendt betyder det også at lokaliseringsdiskussionen altid er nærværende i VVM-sager og ikke lader sig afvise med "den givne planlægning" eller "tidligere beslutninger". Valget af alternative lokaliseringer kan imidlertid være begrænset af ansøgers muligheder for lokalisering.

Selve redegørelsens omfang påvirkes normalt ikke af, at den samtidig udgør redegørelsen for et regionplantillæg. Der er således ikke tale om, at der i redegørelsen af formelle grunde skal indgåelementer som følge af regionplanproceduren, der ikke ville indgå i en "ren" VVM-redegørelse. Der har dog været situationer, hvor der som følge af andre regler stilles krav til indholdet af redegørelsen, f. eks. planlovens §6, stk. 8 om detailhandel, og bekendtgørelse nr. 782 af 1. november 1998 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder. – jf. §6, stk. 1.

I 1994 forekom det nødvendigt at stille krav om samtidighed i relation til miljøgodkendelsen, såder samtidig med offentliggørelsen af regionplantillægget også skal offentliggøres et forslag til miljøgodkendelse i de sager, der kræver en sådan. Dette blev bl.a. gjort for at sikre, at de nødvendige oplysninger er tilstede i redegørelsen, såder var skabt et reelt grundlag for at vurdere projektets miljømæssige konsekvenser.

Selv om VVM-reglerne er en integreret del af regionplanlægningen, har dette forhold ikke altid været helt klart for VVM-myndigheden. Dette blev især tydeligt, da det i december 1997 var nødvendigt at indskærpe overfor regionplanmyndighederne, at der skulle være overensstemmelse mellem VVM-tillæggenes retningslinier for det enkelte anlæg og den gældende regionplan.

Integrationen af VVM-redegørelsen i redegørelsen for regionplantillægget indebærer, at redegørelsen udmøntes i regionplanretningslinier for anlægget, hvorved redegørelsens hovedindhold tydeliggøres for det samtidige eller efterfølgende kommunale planlægnings- og godkendelses-/tilladelsesarbejdet. I den forbindelse spiller planlovens "virke for bestemmelse" (§ 9), som omfatter såvel amternes som kommunernes planlægnings- og administrationsbeføjelser, en vigtig rolle.

Høring

Forvaltnings- og offentlighedslovens bestemmelser er ikke tilstrækkelige til at opfylde direktivets art. 6.2, som indeholder krav om, at oplysningerne (VVM-redegørelsen) stilles til rådighed for offentligheden **så betids**, at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden der gives tilladelse til projektet. Det må således være en forudsætning, at offentligheden direkte oplyses om oplysningernes tilstedeværelse, for at betingelsen om offentlighedens mulighed for at udtale sig kan sige at være opfyldt - altså krav om en egentlig høring.

Direktivets offentlighedsbegreb er tillige væsentligt mere omfattende end forvaltningslovens partsbegreb.

Planloven indebærer, at VVM-redegørelsen stilles til rådighed for den berørte offentlighed samt berørte myndigheder. Der er således ikke som en følge af VVM-direktivets implementering tilføjet nye elementer til

planlovens offentlighedsbestemmelser på dette punkt. De udvidede offentlighedsbestemmelser, der følger af ændringsdirektivet, har i relation til de egentlige høringsbestemmelser ikke medført ændringer af planloven.

Dette gælder også direktivets skærpede krav til høring af de kompetente myndigheder - art. 6.1.

I tilfælde af at ministeren overtager planlægningskompetencen i henhold til planlovens § 3 vil ministeren være direkte forpligtet af direktivet til at gennemføre de samme høringsprocedure som planloven foreskriver for regionplanmyndigheden. Dette har da også været fulgt i de sager, ministeren har valgt at gennemføre – Stenlille gaslager, Kastrup Lufthavn, Skjern å (anlægslov) og Vindmøllerne ved Høvsøre.

Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren

I regionplanproceduren følges offentlighedsperioden op af regionplanmyndigheden med en endelig vedtagelse af regionplantillægget eller beslutning om ikke at vedtage regionplantillægget endeligt. Herved fastlægges regionplanretningslinierne for anlægget og det efterfølgende tilladelses- og godkendelsesarbejde, jf. "virke for"-bestemmelsen.

I VVM-direktivet er der krav om, at VVM-pligtige anlæg undergives et krav om tilladelse (art. 2.1), og at der i forbindelse med tilladelsesproceduren (art. 8) skal tages hensyn til VVM-redegørelsen, offentlighedens kommentarer og de kompetente myndigheders udtalelser.

Implementeringen via planlovens regionplanbestemmelser medfører en i forhold til direktivet samlet fastlæggelse af tilladelses- og godkendelsesrammen. Regionplanretningslinierne bliver således en del af tilladelsesproceduren.

Denne fastlæggelse af regionplanretningslinierne for det pågældende anlæg bevirker altså en klar styrkelse i retning af at opnå sigtet med VVM-arbejdet - nemlig at sikre den bedst mulige miljøvaretagelse i forbindelse med det enkelte projekt gennem en koordineret anvendelse af tilladelser og godkendelser.

Offentliggørelse

Når amtsrådet har endeligt vedtaget et tillæg til regionplanen, skal dette i henhold til planloven bekendtgøres. Amtsrådet skal også bekendtgøre, hvis det beslutter ikke at ville vedtage et forslag til regionplantillæg endeligt. En ændring, der følger af det ændrede VVM-direktiv.

Klage

Klage over retlige spørgsmål kan i forbindelse med regionplanproceduren/VVM indbringes for Naturklagenævnet. For så vidt angår VVM-tilladelsen kan der også klages over tilladelsens indhold.

Region- og kommuneplanmodellen

I det følgende beskrives en implementeringsmodel med udgangspunkt i såvel den ovenfor beskrevne regionplanmodel og brug af kommuneplanen i de sager, hvor kommunen har godkendelseskompetencen - typisk i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens kap. 5.

Ideen med implementeringsmodellen.

Ideen bag denne model er at få skabt sammenfald mellem VVM-myndigheden og miljøgodkendelsesmyndigheden.

Screening

I relation til screeningsfasen er der ikke umiddelbart noget til hinder for at dele VVM-kompetencen mellem regionplanlægningen og kommuneplanlægningen. Indholdsmæssigt er de to plantyper begge i stand til at opfylde VVM-kravene, jf. planloven, hvilket til dels allerede bekræftes af, at kommuneplanen i Københavns og Frederiksberg kommuner i perioden indtil 1. juli 2000 har fundet anvendelse i forbindelse med planlovens VVM-regler.

Kommunerne vil i givet fald som en følge af den delte kompetence blive ansvarlig for en stor del af screeningen.

Offentliggørelse

Resultatet af screeningen skal i henhold til direktivets art. 4.4 offentliggøres. Hvis resultatet af screening fører til, at anlægget omfattes af VVM-bestemmelserne, skal offentliggørelsen ske som en idfase svarende til bestemmelserne om regionplanlægning. Dette vil være nødvendigt for at tilgodese intentionerne i Århuskonventionen.

Er resultatet derimod, at anlægget ikke omfattes af VVM - og det gælder langt den overvejende del af alle anlæg og projekter - gennemføres denne offentliggørelse samtidig med offentliggørelsen af de tilladelser og godkendelse, der er nødvendige for det pågældende anlæg. Kræver anlægget ikke yderligere tilladelser eller godkendelser, som skal offentliggøres, vil der skulle ske selvstændig offentliggørelse.

Scoping

Scopingfasen er ved valget af kommuneplanniveauet for implementeringen umiddelbart identisk med den tidligere beskrevne proces under regionplanlægningen. idet planlovens undtagelse fra idefasen i forbindelse med kommuneplanlægningen må ændres for at opfylde intentionerne i Århuskonventionen.

VVM-redegørelsen

I kommuneplanprocessen kan VVM-redegørelsen fuldt og helt integreres i kommuneplanredegørelsen, jf. § 10, stk. 7. Dette indebærer dog, at VVM-processen underlægges regionplanen, og som udgangspunkt skal respektere denne overordnede planlægning.

Selve redegørelsens omfang påvirkes næppe af, at den samtidig udgør redegørelsen for et forslag til kommuneplantillæg. Der er således ikke tale om, at der i redegørelsen af formelle grunde skal indgå elementer som

følge af kommuneplanproceduren, som ikke ville indgå i en "ren" VVM-redegørelse. Der er dog situationer som f. eks. i forbindelse med detailhandel, hvor der stilles særlige krav til redegørelsen.

Derimod kan en seriøs behandling af alternativer hæmmes som følge af de gældende regionplanretningslinier.

Høring

Både VVM-direktivet og planloven indebærer, at VVM-redegørelsen skal stilles til rådighed for den berørte offentlighed samt berørte myndigheder. Når der ses bort fra idefasen, er der næppe grund til som en følge af VVM-direktivets implementering at tilføje nye elementer til planlovens offentlighedsbestemmelser for kommuneplaner, selvom kredsen af berørte borgere må forventes at være snævrere end for regionplaner. Selv ikke de udvidede offentlighedsbestemmelser, der følger af ændringsdirektivet, vil i relation til de egentlige høringsbestemmelser medføre ændringer.

Dette gælder også direktivets skærpede krav til høring af de kompetente myndigheder - art. 6.1. Dog bør det overvejes, om ministeren i givet fald skal have beføjelse til på samme måde som overfor regionplanmyndighederne i forbindelse med regionplanlægningen at kunne modsætte sig vedtagelsen af et VVM-kommuneplantillæg.

I tilfælde af at ministeren overtager planlægningskompetencen i henhold til planlovens § 3, vil ministeren være direkte forpligtet af direktivet til at gennemføre de samme høringsprocedurer, som planloven foreskriver for amterne og kommunerne.

Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren

I kommuneplanproceduren følges offentlighedsperioden op af kommunalbestyrelsen med en vedtagelse af kommuneplantillægget eller beslutning om ikke at vedtage kommuneplantillægget endeligt. Herved fastlægges kommuneplanrammer for anlægget. Disse er ikke umiddelbart bindende for grundejeren, men skal på samme måde som regionplanretningslinierne lægges til grund for de kommunale tilladelser og godkendelser - jf. planlovens § 12 ("virke for" bestemmelsen). Kommuneplanrammerne skal derimod ikke lægges til grund for amternes tilladelser og godkendelser.

For at sikre direktivets art. 8 - kravet om at VVM-redegørelse, offentlighedens kommentarer og de kompetente myndigheders udtalelser skal lægges til grund for det efterfølgende tilladelses- og godkendelsesarbejde - vil det være nødvendigt, at kommunalbestyrelsen besidder de nødvendige tilladelses- og godkendelsekompetencer i de VVM-sager, hvor kommuneplanniveauet anvendes. Alternativt skulle amtsrådet pålægges pligt til at lægge kommuneplanrammerne til grund for dets tilladelses- og godkendelsesarbejde.

Offentliggørelse

Når kommunalbestyrelsen har endeligt vedtaget kommuneplantillægget, skal det i henhold til planloven bekendtgøres. Derimod har kommunalbestyrelsen hidtil ikke skulle bekendtgøre, hvis den besluttede ikke at ville vedtage et forslag til kommuneplan endeligt. Som følge af det ændrede VVM-direktiv vil en sådan beslutning i givet fald også skulle bekendtgøres.

Klage

Klage over retlige spørgsmål indbringes for Naturklagenævnet.

Tilladelser og godkendelser

Tilladelser og godkendelser følger herefter de regler, der gælder i henhold til den lovgivning, hvorefter disse tilladelser og godkendelse gives. Dette gælder også klage reglerne.

Det vil ved denne implementering tillige være nødvendigt at indføre en kommunal VVM-tilladelse svarende til regionplanmyndighedens nuværende VVM-tilladelse, således at såvel kommunerne som regionplanmyndigheden kan give en VVM-tilladelse afhængig af det enkelte projekt.

Sektorlovsmodellen

I dette afsnit beskrives en implementeringsmodel for VVM-direktivet, hvor direktivets regler tænkes implementeret i godkendelses- og tilladelseslovgivningen (sektorlovene). Den beskrevne model er imidlertid begrænset til to love. Næmlig miljøbeskyttelsesloven og planloven.

Ideen bag implementeringsmodellen

Hovedideen i forslaget er 1) at VVM-sager for anlæg, der godkendes efter miljøbeskyttelsesloven (industri-anlæg og landbrug) tænkes behandlet efter miljøbeskyttelsesloven ud fra en betragtning om, at det er her den primære miljøregulering af de pågældende anlæg finder sted. 2) at VVM-direktivet implementeres så f.eks. infrastruktur-anlæg fortsat skal behandles i planlovsregi på regionplanniveau, da det ofte er planlægningsinteresser og landskabelige hensyn, der spiller en afgørende rolle i disse sager. På den måde vil der være mulighed for, at procedurerne efter VVM-direktivet, kapitel 5-godkendelsesordningen i miljøbeskyttelsesloven herunder IPPC-direktivet fastlægges i et samlet regelsæt. Disse regler vil på den måde blive samlet i miljøbeskyttelsesloven, da det i begge tilfælde er hensynet til natur, miljø og menneskers velfærd, der er de bærende elementer.

Det er indgangen til godkendelsessystemet, der er i fokus, hvilket betyder, at der er brug for lovændringer, så Miljøbeskyttelsesloven også kommer til at rumme VVM. Det stemmer også med princippet om, at der for hver virksomhed skal være én myndighed, én indgang til den offentlige regulering.

Det vil ikke kunne undgås – specielt i forbindelse med de større anlæg – at anlægget vil kunne omfattes af såvel VVM-reglerne i henhold til planloven som VVM-reglerne efter miljøbeskyttelsesloven.

Det er ikke et ønske med denne model at udvide VVM-proceduren til andre sager end dem, der ud fra den danske implementering af VVM-direktiverne hidtil har været betragtet som VVM-sager. Det er således ikke hensigten at udvide anvendelsen af VVM.

VVM-direktivets miljøbegreb er bredere end miljøbeskyttelseslovens miljøbegreb, som det derfor vil være nødvendigt at ændre. Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening finder, at dette kan ske ved enten at indsætte et nyt stk. 3 i formålsparagraffen, der alene omhandler de yderligere formål, der skal varetages ved gennemførelsen af en VVM-vurdering eller ved at tilføje et nyt nummer i stk. 2, der har samme funktion, nemlig at beskrive hvilke yderligere formål, der skal varetages ved en VVM-vurdering. Udover miljøbeskyttelseslovens nuværende miljøbegreb indgår hensynet til natur, landskab og kulturværdier. Det er intentionen, at det udvidede miljøbegreb i VVM-direktivet, kun skal anvendes i forbindelse med screening, VVM-vurderinger, VVM-redegørelser og VVM-tilladelsen. Dette forslag anbefaler dermed ikke inddragelse af flere anlæg/projekt-kategorier, end der er beskrevet i VVM-direktivet, og heller ikke anvendelse af det bredere miljøbegreb for alle de sager, der i dag alene behandles efter miljøbeskyttelsesloven.

Screening

Screeningsprocessen efter denne model vil ikke adskille sig fra den screeningsproces, der er beskrevet i det foregående afsnit om den danske implementering via planloven.

Helt konkret vil nogle af VVM-direktivets bilag blive inkorporeret som en udvidelse af godkendelseslisten i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomheder. IPPC-direktivets godkendelsesliste er i 1999 inte-

greret i ”godkendelseslisten”. Listepunkter, der er identiske med IPPC-listen, er blevet I-mærket. På samme måde kan der skabes en godkendelsesliste, der integrerer både den oprindelige danske kapitel 5-godkendelse, IPPC-listen og VVM-direktivets bilagspunkter vedrørende virksomheder.

Det bliver således miljømyndigheden - altså kommune eller amt - der foretager VVM-screeningen, når der kommer ansøgninger om projekter. Også for de VVM-bilagspunkter, der ikke i dag er omfattet af miljøbeskyttelseslovens regler. Det drejer sig f.eks. om husdyrbrug med under 250DE. Da det ikke er intentionen at udvide hverken anvendelsen af VVM eller anden regulering på grund af VVM, tænkes anlæg af denne type ikke underkastet anden regulering end netop VVM-vurderingen, der i sådanne tilfælde kan afsluttes med en VVM-tilladelse.

Der skal ligesom tilfældet er i den gældende lovgivning ikke samtidig udarbejdes en miljøgodkendelse.

Screeningsfasen for de anlæg, der er rene planlægningssager og fortsat tænkes omfattet af planlovens VVM-regler, vil ikke adskille sig fra den screening, der foregår via planloven, som det er i dag – altså med regionplanmyndigheden som kompetent VVM-myndighed.

Offentliggørelse

Resultatet af screeningsprocessen skal offentliggøres. Afhængig af beslutning og hvilket anlæg der er tale om, er der to mulige tidspunkter i proceduren, hvor der kan ske offentliggørelse:

- 1) Er resultatet, at der ikke skal laves VVM, kan offentliggørelsen ske i forbindelse med offentliggørelse af den tilladelse eller godkendelse, som anlægget i øvrigt skal have.
- 2) Skal der laves VVM kan offentliggørelsen af dette ske i sammenhæng med en første offentliggørelse i sagen i øvrigt. For IPPC-sager i forbindelse med offentliggørelse af ansøgningen – en slags idefase. For Plansager i forbindelse med indkaldelse af ideer og forslag – jf. Århus-konventionen.

Skal der ikke laves VVM og ikke gives andre tilladelser, der skal offentliggøres, må der foretages en selvstændig offentliggørelse af resultatet af screeningen.

Scoping

Scoping betyder fastlæggelse af VVM-redegørelsens indhold, og dermed hvilke undersøgelser der skal gennemføres for at kunne vurdere de miljømæssige konsekvenser af et givet projekt.

Ligesom ved arbejdet med kapitel 5 godkendelser efter miljøbeskyttelsesloven, er det myndighedens ansvar, at redegørelsen omfatter alle væsentlige miljømæssige påvirkninger.

På grund af implementeringen i planloven, er der i de danske VVM-regler indlagt en fase, hvor der indkaldes ideer og forslag fra borgerne. Det er ikke et procedurekrav i VVM-direktivet, men følger intentionerne i Århus-konventionen. Det vil være rigtigst, at scopingfasen i miljøbeskyttelsesloven også kommer til at indeholde krav om forudgående indkaldelse af ideer og forslag.

Det er et direktivkrav, at såfremt godkendelsesmyndigheden eller borgere/offentligheden vurderer, at en VVM-pligtig virksomhed ikke kan eller bør placeres, hvor ansøger ønsker det, så skal VVM-myndigheden kunne vurdere alternative lokaliseringmuligheder. Det er ligeledes et krav, at der skal kunne belyses en nul-løsning.

Med hensyn til virksomhedens lokalisering har godkendelses- og tilsynsmyndigheden ifølge miljøbeskyttelsesloven allerede i dag pligt til at vurdere lokaliseringen af virksomheden. I den forbindelse kan der forekomme tilfælde, hvor der som følge af projektet, skal etableres et overordnet planlægningsmæssigt grundlag. Det vil sige udarbejdes et regionplantillæg og gennemføres en regionplanprocedure. Når godkendelsesmyndigheden vurderer, at dette er tilfældet, må foroffentlighed/indkaldelse af ideer være udformet, så den også kan danne udgangspunkt for en sådan regionplanændring. Såfremt foroffentlighed ikke udformes, så den også kan leve op til kravene i planloven, risikerer man, at godkendelsesprocessen sættes i stå hvis det senere viser sig, at der er behov for at starte en regionplanprocedure.

VVM-redegørelsen

VVM-direktivet siger ikke noget om, hvordan VVM-redegørelser skal udarbejdes eller af hvem. Det er afgørende, at VVM-redegørelsen er en troværdig og grundig redegørelse for alle forhold, der skal lægges til grund for VVM-vurderingen. Redegørelsen må derfor ikke fremstå som ansøgerens ensidige fremlæggelse af sagen. Dette ville for det første føre til utroværdige redegørelser og vil for det andet formentlig føre til krav om yderligere undersøgelser og inddragelse af flere parter i vurderingen af de miljømæssige konsekvenser, hvilket vil komplicere VVM-processen og samtidig være tidsrøvende uden at bidrage positivt til den samlede VVM-proces.

Ifølge planloven er det myndighedens ansvar at udarbejde redegørelsen, men den kan bede ansøgeren levere de oplysninger, der er nødvendige for, at redegørelsen kan udarbejdes. Denne måde at udarbejde VVM-redegørelser på har fungeret godt, og for at skabe ensartethed i reglerne for VVM-procedurerne i miljøbeskyttelsesloven og planloven er det forudsat, at procedurereglerne på dette punkt fortsat følger planlovens regler.

Høring

Da det forudsættes, at der både vil være VVM-regler i planloven og miljøbeskyttelsesloven, vil det for at få en såensartet proces som muligt være naturligt at gennemføre tilsvarende offentlighedsregler for VVM i miljøbeskyttelsesloven som for VVM i planloven. Derfor forudsættes høringsfristen at være den samme, det vil sige min. 8 ugers høringsfrist, sådan som det er foreskrevet i planloven i dag.

Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren

Når offentlighedsfasen for redegørelsen er afsluttet, kan kommunalbestyrelse/amtsråd tage stilling til de indkomne indsigelser og foretage den endelige vurdering. For sager, der behandles efter miljøbeskyttelsesloven bliver denne behandling af indsigelserne og den samlede vurdering en integreret del af beslutningen om projektets miljøgodkendelse.

For de VVM-sager, der fortsat skal følge regionplanproceduren, følges offentlighedsperioden op af regionplanmyndigheden med en endelig vedtagelse af regionplantillægget eller beslutning om ikke at vedtage regi-

onplantillægget endeligt. Herved fastlægges regionplanretningslinierne for anlægget og det efterfølgende tilladelses- og godkendelsesarbejde ("virke for"-bestemmelsen) på samme måde, som det sker i dag.

Offentliggørelse

Afgørelse om tilladelser skal ifølge miljøbeskyttelsesloven offentliggøres. Dette lever op til VVM-direktivets krav. Der skal imidlertid indføres krav om offentliggørelse af de sager, hvor godkendelse afvises.

For sager, der er omfattet af planlovens VVM-regler, skal regionplanmyndigheden, når det har endeligt vedtaget et tillæg til regionplanen, bekendtgøre dette. Tilsvarende offentliggør regionplanmyndigheden beslutning om at afvise et forslag til regionplantillæg.

Koblingen til det øvrige tilladelsessystem

Der foreslås ikke etableret særlige koblinger mellem afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven og det øvrige tilladelsessystem, som derfor vil fortsætte på samme måde som i dag.

Koblingen til plansystemet

For de anlæg, der tænkes omfattet af VVM-regler i miljøbeskyttelsesloven, og hvor lokaliseringsvalget kommer til at spille en væsentlig rolle for varetagelsen af miljøets interesser, vil en kobling til den fysiske planlægning spille en væsentlig rolle.

Det er især i forhold til diskussion om alternativ placering af et projekt, at koblingen til plansystemet er aktuell. VVM-redegørelsen skal jo fortsat kunne beskæftige sig med alternative lokaliseringer. Lokaliseringsvalg kan ifølge VVM-direktivet og den retspraksis, der er opstået omkring VVM-sager ikke umiddelbart begrænses af formelle grunde, det vil sige eksisterende vedtagne planer. Lokaliseringsvalget kan alene begrænses af bygherrehensyn samt saglige funktionsmæssige og miljømæssige begrundelser.

I de tilfælde, hvor de eksisterende planer ikke giver mulighed for projektet, vil der opstå behov for at ændre planer som følge af en VVM-behandling. Dette må så forenes gennem en parallelprocedure mellem planproceduren (for at tilvejebringe et regionplantillæg) og VVM/godkendelses-proceduren i miljøbeskyttelsesloven.

For at forhindre en unødigt forlængelse af den administrative behandling af en ansøgning, hvis ønsket om ændret lokalisering først opstår i forbindelse med scopingprocessen, bør foroffentligheden også kunne udgøre foroffentlighed for et eventuelt regionplantillæg.

Klage

Klage over VVM-sager, der følger planlovens bestemmelser, vil for så vidt angår retlige spørgsmål i forbindelse med regionplanproceduren/VVM kunne indbringes for Naturklagenævnet. Mens sager behandlet efter miljøbeskyttelsesloven kunne indbringes for Miljøstyrelsen/Skov- og Naturstyrelsen og senere Miljøklagenævnet, og her vil ikke kun retlige forhold kunne indbringes.

Tilladelser og godkendelser

For de sager, hvor VVM-reglerne fortsat er knyttet til regionplanlægningen vil der være de samme koblinger til tilladelser og godkendelser som beskrevet under afsnittet om implementering i planloven.

For de sager, hvor VVM-reglerne tænkes knyttet til miljøbeskyttelsesloven, vil der ikke blive etableret særlige koblinger til øvrige nødvendige tilladelser og godkendelser. Det forudsættes altså at de miljøhensyn, der skal varetages i disse sager, kan varetages fuldt og helt gennem godkendelsesordningen og den foreslåede VVM-tilladelse.

VVM-lovsmodellen

Ideen med implementeringsmodellen

Ideen med modellen er at beskrive en implementering så tæt på direktivet som muligt og uden umiddelbare bindinger til eksisterende procedurer. Dermed skabes der mulighed for at fjerne "projektbehandlingen" fra regionplanlægningen uden at koble til en bestemt tilladelses/godkendelseslovgivning.

Til modellen er af gode grunde knyttet en vis usikkerhed, idet den ikke er blevet gennemarbejdet i form af en egentlig skitse til et lovforslag. I visse sammenhænge kan modellen derfor vise sig at indeholde problemer som ikke er blevet beskrevet. Modellen har dog været vigtig for gruppens arbejde idet den har muliggjort overvejelser om, hvordan en implementering af VVM-direktivet ville se ud, hvis direktivet alene var den lovgivningsmæssige binding.

Screening

Screeningsfasen vil under alle omstændigheder skulle tilgodeses, og her ligger størstedelen af konflikten med anden lovgivning. Screeningen består i at vurdere, om et anlæg er omfattet af VVM-reglerne.

I screeningsprocessen afgøres først, om anlægget er optaget på den obligatoriske liste. For anlæg på den obligatoriske liste er der ofte knyttet et eller to simple kriterier/grænseværdier.

Næste skridt i screeningsprocessen er stillingtagen til, om anlægget findes på bilag 2 og skulle være omfattet af VVM-reglerne på grundlag af et konkret skøn over, om anlægget kan tænkes at påvirke miljøet væsentligt - denne vurdering bliver der ofte refereret til som den egentlige screening.

Det må derfor være sådan, at alle sager, der modtages af bygnings- eller tilladelsesmyndighederne, og som findes på et af de to bilag, skal forelægges den kompetente VVM-myndighed, inden det kan afgøres, om anlægget vil være VVM-pligtigt.

Screeningen kan derfor umiddelbart betragtet med fordel placeres ved kommunen som bygningsmyndighed og modtager af de fleste ansøgninger om tilladelser og godkendelser. Antallet af screeningssager kan sagtens begrunde, at kommunerne skulle stå for screeningen. Imidlertid er antallet af screeningssager, der med udgangspunkt i samlebekendtgørelsens bilag 2 ender med VVM-pligt utrolig begrænset – mindre end 10 om året efter de seneste 1½ års VVM-sager at dømme.

Offentliggørelse

Resultatet af screeningsprocessen skal efterfølgende offentliggøres. Denne offentliggørelse kan enten ske i forbindelse med den tilladelse eller godkendelse, som anlægget i øvrigt skal have, i det omfang denne skal offentliggøres.

For VVM-pligtige anlæg bør offentliggørelsen ske i forbindelse med scopingfasen – jf. intentionerne i Århuskonventionen. I henhold til VVM-direktivet vil en offentliggørelse sammen VVM-redegørelsen dog være tilstrækkelig.

For de sager der hverken skal have en særlig tilladelse eller er VVM-pligtige vil resultatet af screeningen skulle offentliggøres umiddelbart efter at denne er afsluttet, og som udgangspunkt inden der gives tilladelse til at igangsætte anlægsarbejdet.

Scoping

I scopingfasen fastlægges indholdet i VVM-redegørelsen og dermed hvilke undersøgelser, der skal gennemføres for at kunne vurdere de miljømæssige konsekvenserne af et givet projekt.

Da intentionerne i Århus-konventionen indebærer, at resultatet af screeningen skal offentliggøres i den indledende fase af arbejdet med VVM-rapporten, forekommer det naturligt at fortsætte med at inddrage offentligheden i scopingfasen, sådan som det er kendt fra den nuværende implementering gennem planlovens idefase.

Offentlighedens inddragelse ved indkaldelse af ideer og forslag sikrer endvidere, at alle for offentligheden relevante forhold inddrages og behandles i VVM-redegørelsen.

VVM-redegørelsen

Redegørelsen kan som udgangspunkt skrives af ansøgeren/bygherren på basis af resultatet af scopingfasen eller af VVM-myndigheden.

Skrives den af bygherren stiller dette imidlertid store krav til dokumentation og metodevalg. Det må ubetinget være et krav til redegørelsen, at den er så objektiv som mulig, og at den baserer sig på kendte metoder og fagligt accepterede vurderinger.

Dette kan bl.a. sikres ved at pålægge bygherren at anvende særlige firmaer til fremstilling af redegørelsen - firmaer, der har opnået en autorisation til at fremstille VVM-redegørelser, eller ved at kræve særlig dokumentation for valg af metoder og data.

En anden måde at opnå samme troværdighed på er at pålægge VVM-myndigheden ansvaret for indholdet, men dette kan næppe gennemføres uden at give myndigheden en reel mulighed for at overtage arbejdet med fremstilling af redegørelsen.

Dermed kommer vi tæt på de eksisterende regler, hvor myndigheden formelt har ansvaret for redegørelsens tilvejebringelse, men kan bede ansøgeren levere de for redegørelsen nødvendige oplysninger.

VVM-myndigheden vil i alle tilfælde være forpligtet til at give ansøger adgang til alle relevante oplysninger, som denne besidder - jf. direktivets artikel 5.4

Uanset valg af ansvarsfordeling og procedure ved fremstillingen af redegørelsen er det grundlæggende vigtigt, at redegørelsen overfor offentligheden er troværdig og ikke fremstår som ansøgers skønmaleri. En manglende troværdighed vil kunne indebære krav om yderligere undersøgelser og inddragelse af andre i vurderingen af de miljømæssige konsekvenser, hvilket vil komplicere og fordreje VVM-processen og samtidig være tidsrøvende uden at bidrage positivt til den samlede VVM-proces.

De umiddelbare alternativer til myndighedsmodellen er mindst lige så omkostningskrævende, selvom autorisationsmodellen umiddelbart må forventes at belaste de offentlige budgetter mindre. Dog vil en sådan model kræve løbende tilsyn med de autoriserede virksomheder samt til kontrol af deres uvildighed. Modellen må samtidig forventes at påføre bygherren en del omkostninger. Besparelsen på de samlede offentlige budgetter må således forventes at blive mindre end de forhøjede omkostninger for erhvervslivet.

Høring

Høringsprocessen kan næppe være meget anderledes end den, der kendes fra planloven, idet der efterhånden er en tradition for, at offentlige høringer som minimum bør vare 8 uger.

Udover traditionen må det betænkes, at i modsætningen til klagefrister, der typisk er på 4 uger, vil den "berørte borger" indenfor høringsperioden skulle nå ikke blot at sætte sig ind i et ofte meget omfattende stof - VVM-redegørelsen - men også nå at argumentere for sine synspunkter i forbindelse med indsigelsen.

Direktivet stiller krav om, at høringen skal omfatte både den berørte offentlighed og berørte myndigheder. En kortere myndighedshøring end 8 uger er næppe heller realistisk.

Beslutningsprocessen - tilladelsesproceduren

Når VVM-redegørelsen har været offentliggjort, og de indkomne bemærkninger har været behandlet, kan dette materiale umiddelbart lægges til grund for udstedelsen af den nødvendige godkendelse eller tilladelse. Det er et krav i direktivet, at denne tilladelse eller godkendelse samlet kan tage hensyn til alle de miljøfaktorer, der indgår (skal indgå) i VVM-redegørelsen. Der er i VVM-direktivet derimod ikke noget krav om, at selve VVM-redegørelsen skal "endeligt vedtages", som tilfældet er med regionplanretningslinierne.

I "regionplansystemet" sikrer regionplanmyndighedens vedtagelse af regionplantillægget og de tilknyttede retningslinier, at VVM-redegørelsen med indkomne bemærkninger danner ramme om de efterfølgende tilladelser.

I et system, hvor der ikke er en sådan "vedtagelse", vil det på anden måde skulle sikres, at redegørelsen og de indkomne bemærkninger fra myndigheder og befolkning i fuldt omfang indgår i den efterfølgende sagsbehandling.

Der kan således spares en formel beslutningsgang.

Hvorvidt dette tidsmæssigt spiller den store rolle vil i høj grad kunne variere fra sag til sag.

Kobling til eksisterende tilladelser vil imidlertid skulle sikre, at de samme hensyn, som indgår i regionplanprocessen, også er sikret varetagelse i forbindelse med tilladelserne og godkendelserne - det vil sige, at VVM-redegørelsens helhedsbetragtninger fortsat kan varetages.

VVM-pligtige anlæg vil være omfattet af mindst en af en lang række tilladelser eller godkendelse, eksempelvis miljøgodkendelsen, råstoff tilladelser, §3 tilladelser efter naturbeskyttelsesloven eller en særlige VVM-tilladelse, som svarer til den der blev indført i planloven med ændringer i juni 1999.

Denne mangfoldighed af tilladelser og godkendelser har sin baggrund i de enkelte særlovgivninger på miljøområdet, og det har været udenfor arbejdsgruppens kommissorium at tage spørgsmålet om en ændret tilladelses og godkendelsesstruktur op.

Der er derfor heller ikke i forbindelse med denne model taget stilling til behovet for en ændret struktur og udformning af disse tilladelser og godkendelser.

Offentliggørelse

Beslutningen om at give eller ikke give tilladelse vil som følge af det ændrede VVM-direktiv skulle bekendtgøres.

Koblingen til plansystemet

Hvor koblingen til tilladelser og godkendelser er umiddelbar angivet i VVM-direktivet, er koblingen til den fysiske planlægning mere åben.

Det er utvivlsomt, at VVM-redegørelsen fortsat skal kunne beskæftige sig med alternativer og alternative lokaliseringer. Det er også givet, at disse lokaliseringsvalg ikke umiddelbart kan begrænses af formelle grunde - dvs. eksisterende planer - men alene af bygherrehensyn samt saglige funktionsmæssige og miljømæssige begrundelser.

I det omfang anlægget er i overensstemmelse med den gældende regionplan vil der naturligvis ikke være behov for særlige procedurer i relation til den fysiske planlægning. Der vil imidlertid kunne opstå et behov for at ændre planer som følge af en VVM-behandling.

Dette vil naturligvis kunne tilgodeses gennem en parallelprocedure i de sager, hvor ønsket om ændrede planbestemmelser er kendt af planmyndigheden ved VVM-procedurens start. Anderledes stiller sagen sig, hvis ønsket om ændret lokalisering opstår som et ønske i forbindelse med scopingprocessen. I så fald vil en igangsættelse af planproceduren umiddelbart betyde endnu en offentlighedsfase med indkaldelse af ideer og forslag. Det kunne i den forbindelse overvejes, om planlovens krav til en idefase burde kunne fraviges i forbindelse med VVM-sager, hvor borgerne har været inddraget i scopingfasen forud for VVM-redegørelsen.

Klage

Klagemulighederne bør knyttes til:

- klage over screening
- klage over VVM-redegørelsen (scoping)
- klage over VVM-tilladelse

Også her bør klagefristen følge de danske "normer" inden for miljøområdet med en klagefrist på mindst 4 uger. Der er hermed ikke taget stilling til om visse af klagemulighederne fortsat skulle begrænses til retlige spørgsmål, sådan som tilfældet er i dag.

Fordele og ulemper ved modellerne

Indledning

Det følgende er en gennemgang af de fordele og ulemper, som arbejdsgruppen har vurderet er knyttet til de beskrevne modeller. For at lette sammenligningen og dermed tydeliggøre forskellene er det valgt at tage udgangspunkt i VVM-procedurens faste bestanddele. Det vil sige screening, scoping, VVM-vurdering, VVM-rapport, offentlighedsfasen, behandling af indsigelser, beslutning, klage og sluttelig tilladelser og godkendelser.

I nogle tilfælde giver de enkelte modeller mulighed for flere forskellige løsninger indenfor de enkelte elementer i proceduren. Dette gælder især placeringen af screeningsopgaven, spørgsmålet om nødvendigheden af foroffentlighedsfasen, og hvorledes koblingen mellem VVM-reglerne, den fysiske planlægning og især miljøgodkendelserne mest hensigtsmæssigt lader sig gennemføre. Gruppen har i de enkelte tilfælde drøftet de forskellige løsningsmuligheder og valgt at tage udgangspunkt i den eller de løsninger, som gruppens medlemmer har fundet kunne vælges eller burde foretrakkes.

Screeningen – det vil sige stillingtagen til, om et givet anlæg er VVM-pligtigt – adskiller sig væsentligt fra de øvrige dele af VVM-proceduren ved at omfatte langt flere anlæg end de efterfølgende VVM-trin, idet alle anlægsprojekter opført på bilag 2 i VVM-reglerne, og som udgangspunkt skal screenes. Den hidtidige erfaring viser, at kun meget få af disse anlæg i praksis skønnes at ville kunne påvirke miljøet væsentligt og dermed være VVM-pligtige

Screening

Screening – det vil sige afgørelsen af, om et givet anlæg må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt og dermed være VVM-pligtigt - er det element i VVM-proceduren, der har givet anledning til de mest omfattende overvejelser i forbindelse med beskrivelsen af fordele og ulemper.

De eksisterende regler (regionplanmodellen) placerer screeningen entydigt ved den myndighed, der skal forestå VVM-proceduren i tilfælde af VVM-pligt – dvs. regionplanmyndigheden og det uanset, at en stor del af de anlægstyper, der i henhold til VVM-reglerne skal screenes, senere eventuelt skal miljøgodkendes af kommunen.

Dette problem søges løst i region- og kommuneplanmodellen, hvor reglerne implementeres gennem henholdsvis regionplanlægningen og kommuneplanlægningen. Denne model er tænkt udmøntet således, at den eksisterende kompetencedeling på miljøområdet mellem amt og kommune på de forskellige anlægstyper fastholdes. Det er dog vigtigt i den forbindelse at notere sig, at denne kompetencefordeling ikke følger opdelingen i VVM-bestemmelsernes obligatoriske del (bilag 1) og de anlæg, hvor der skal tages stilling til VVM-pligten ved en konkret vurdering (bilag 2), hvorfor begge myndigheder vil have en screeningskompetence endog for samme anlægstype eller for de forskellige delelementer af samme anlæg.

Eksempelvis indebærer denne arbejdsdeling:

- At kraftvarmeanlæg under 120 MW men over 50 MW skal screenes af amtet, hvorimod kraftvarmeanlæg under 50 MW skal screenes af kommunerne.
- At slagterier uanset størrelsen skal screenes af amtet.
- At teglværker skal screenes af kommunerne, men den tilknyttede lerindvinding af amterne.

Modellen giver endvidere anledning til, at der vil være to VVM-myndigheder og en ikke altid lige forståelig arbejdsdeling – til dels baseret på en historisk betinget arbejdsdeling.

Sektorlovsmodellen, der reelt kombinerer regionplanlægning og miljøbeskyttelsesloven er umiddelbar mere entydig i forhold til de gældende regler, men igen følger kompetencefordelingen ikke VVM-reglernes opdeling i bilag 1 og bilag 2. Denne model kan ligeledes på grund af placeringen af VVM-reglerne i to forskellige love give anledning til uheldig opsplitting af projekter, der rummer delelementer efter begge lovregler – eksempelvis kraftværker med VVM-pligtige gas og elledninger. Ligesom modellen vil medføre mere end én VVM-myndighed.

Screeningen indebærer endvidere, at alle anlæg, der principielt skal screenes, skal være omfattet af VVM-reglernes brede miljøbegreb. Et miljøbegreb, der er bredere end den nuværende miljøbeskyttelseslovs miljøbegreb³. Således mangler bl.a. hensynet til landskab og kulturværdier helt. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen har ønsket tilkendegivet at det formentlig vil kunne implementeres.

Miljø og Energiministeriet finder i den forbindelse at det vil være overordentlig vanskeligt at gennemføre en sådan udvidelse af miljøbeskyttelseslovens miljøbegreb. Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening finder, at problemet kan løses ved at indsætte et nyt stk. 3 i foråsparagraffen, der alene omhandler de yderligere formål, der skal varetages ved gennemførelsen af en VVM-vurdering eller ved at tilføje et nyt nummer i stk. 2, der har samme funktion, nemlig at beskrive hvilke yderligere formål, der skal varetages ved en VVM-vurdering.

Dette problem med miljøbeskyttelseslovens mere begrænsede anvendelsesområde vedrører i givet fald ikke alene screeningen, men er også aktuelt i forhold til scoping, selve VVM-vurderingen/redegørelsen og miljøgodkendelsen/VVM-tilladelsen - måske oven i købet med stigende intensitet.

En selvstændig VVM-lov muliggør, at screeningen kan placeres ved den myndighed, der i øvrigt er ansvarlig for sagen i natur- og miljømæssig sammenhæng. En mulighed, der dog også kan realiseres indenfor planlovens rammer, idet screeningsreglerne i planloven ikke bygger på de generelle regionplanbestemmelser, men er indføjet alene med henblik på VVM-proceduren. Det er dog ikke altid tilfældet, at der kun er én ansvarlig miljømyndighed for en sag, således vil de store husdyrbrug, der er godkendelsespligtige i henhold til miljøbeskyttelsesloven og **altid** VVM-pligtige, ofte først kunne etableres, når de både har opnået en miljøgodkendelse ved kommunen og landzonetilladelse ved amtet, idet de store husdyrbrug oftest kun kan etableres på

³ miljøbeskyttelseslovens formål er; at værne om natur og miljø såsamfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og bevarelsen af dyre- og plantelivet, ved at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund samt vibrations- og støjlempen, tilvejebringe hygiejnisk begrundede regler af betydning for miljøet og for mennesker, begrænse anvendelse og spild af råstoffer og andre ressourcer, fremme anvendelsen af renere teknologi og fremme genanvendelse og begrænse problemer i forbindelse med affaldsbortskaffelse

grundlag af en landzonetilladelse, idet anlæggene normalt ikke er ”driftmæssigt nødvendige” i henhold til planloven. Begge disse tilladelser tjener som bekendt forskellige miljømæssige hensyn.

Placeringen af screeningskompetencen skal derfor ikke så meget ses i lyset af placeringen af godkendelseskompetencen, men mere i lyset af, hvordan de sager der ikke er VVM-pligtige, i øvrigt behandles i miljømæssig henseende. For de før omtalte husdyrbrug gælder således, at de ”ikke-VVM-pligtige” husdyrbrug ikke kræver tilladelser i henhold til miljøbeskyttelsesloven og som regel heller ikke efter planloven. Disse anlæg skal således alene anmeldes til kommunen i henhold til bygge Lovgivningen.

Generelt for alle modellerne gælder, at regionplanmyndigheden i dag er afhængig af at få oplysninger fra kommunerne, oplysninger der skal anvendes i forbindelse med screeningen. Derudover anvendes oplysninger fra bygherren og oplysninger om natur- og miljøforhold fra regionplanen. Kommunerne har i dag ikke på alle områder adgang til natur- og miljøoplysninger og det bagvedliggende grundlag for fortolkning. Dette mener Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen dog kan afhjæpes ved at tilvejebringe et bedre planlægningsgrundlag som forslået af foreningerne omforvaltningen af det åbne land, jf. Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Landboforeningerne og Dansk Familielandbrugs ”Oplæg til differentiering, måretning og forenkling af miljøreguleringen af landbruget”, oktober 2000.

Antallet af sager, der skal screenes, er relativt stort, og kan som sådan godt begrunde en placering af screeningskompetencen ved kommunerne, hvorimod antallet af egentlige VVM-sager er relativt lavt (ca. 60 om året for landet som helhed). Kommunernes Landsforening har peget på at kommunerne vil som følge af etablering af de nye miljøcentre vil have mulighed for at rekvirere den nødvendige faglige bistand, hvis kommunen ikke selv vil kunne løse opgaven.

Hvis kommunerne imidlertid alene overtog arbejdet med screeningen, ville det bringe regionplanmyndigheden som egentlig VVM-myndighed i en situation, hvor det reelt bliver kommunerne, der afgør, om regionplanmyndigheden skal pålægges at gennemføre en VVM-procedure. Dette ville også gælde de tilfælde, hvor regionplanmyndigheden kunne være uenig i kommunens afgørelse vedrørende VVM-pligten, medmindre regionplanmyndigheden ville benytte muligheden for at anke sådanne sager til Naturklagenævnet, hvis dette vil være muligt. I givet fald ville arbejdsdelingen kunne give anledning til klagesager, hvor en myndighed klager over en anden myndigheds afgørelser.

De problemer, der er beskrevet ovenfor om screeningskompetencens placering, vil også gøre sig gældende for en implementering i en selvstændig VVM-lov. En VVM-lov vil muliggøre alle de beskrevne screeningsmodeller, men ikke løse det basale problem – nemlig, at en lang række mindre anlæg vil skulle screenes for derefter af VVM-myndigheden at blive skønnet henholdsvis VVM-pligtige og ikke VVM-pligtige, samt at antallet af VVM-pligtige anlæg i forhold til antallet af screeningssager vil være uhyre begrænset – under 10 om året, jf. de seneste 1½ års opgørelse af VVM-sagerne.

Scoping

Scoping er den fase i VVM-proceduren, hvor undersøgelsesindholdet nærmere fastlægges. Det vil i realiteten sige omfanget af VVM-vurderingen og fastlæggelse af VVM-rapportens emnemæssige indhold.

Den traditionelle arbejdsdeling mellem regionplanmyndigheder og kommuner har ført til, at regionplanmyndighederne tager sig af det åbne land og kommunerne tager sig af størsteparten af de egentlig produktions-

anlæg. Det er også denne arbejdsdeling, der i forbindelse med husdyrbrugene ligger til grund for placeringen af miljøgodkendelsen hos kommunerne og lanzonetilladelsen ved amterne

Fastlæggelsen af VVM-redegørelsens indhold sker efter de gældende regler ved, at der dels i samlebekendtgørelsens § 5 (bek. 428 af 2. juni 1999) er fastlagt de overordnede krav til undersøgelsesomfanget, dels i bekendtgørelsens bilag 4 er oplyst mere detaljerede indholdskrav. Endelig inddrages offentligheden – gennem den såkaldte foroffentlighedsperiode. De ideer og forslag, som fremkommer i denne offentlighedsperiode, skal inddrages i vurderingen og rapporten på linie med bekendtgørelsens øvrige indholdsmæssige krav.

Offentlighedens inddragelse sikrer således, at alle spørgsmål af relevans for den berørte del af offentligheden, interesseorganisationer o. lign. indgår i VVM-vurderingen.

Der findes andre måder at gennemføre scopingfasen på – eksempelvis ved inddragelse af særlige faglige komiteer eller vidensgrupper, som det for eksempel kendes i Holland eller simpelthen ved uden videre at lade VVM-myndigheden beslutte, hvilke væsentlige og relevante miljøforhold VVM-redegørelsen skal inddrage. Denne sidste løsning vil som konsekvens fortsat indebære en formel høring af andre kompetente myndigheder – jf. direktivets artikel 6, stk. 2, og som sådan næppe føre til en tidsmæssig kortere scopingfase.

Arbejdsgruppen er enig om, at den eksisterende scopingfase baseret på offentlighedens medvirken er både den hurtigste og mest hensigtsmæssige. Kommunernes Landsforening og Amrådsforeningen har givet udtryk for, at scopingfasen for de mindre VVM-pligtige anlæg eksempelvis husdyrbrug undertiden med fordel kunne gennemføres uden offentlighed, hvor der ikke findes alternative placeringsmuligheder eller nabogener.

VVM-direktivet og de beskrevne modeller giver alle mulighed for en sådan mere begrænset scoping.

Det ville efter ministeriets opfattelse være i strid med intentionerne i Århus-konventionen at muliggøre en scopingfase uden offentlighedens inddragelse, og det uanset om valget skulle falde på en scopingprocedure baseret på f.eks. en særlig faglig komité.

Hertil kommer, at Espoo-konventionen tillige forudsætter to offentlighedsfaser i de meget få sager, der kan have mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne.

VVM-vurderingen

Efter de gældende VVM-regler er det regionplanmyndigheden, der har ansvaret for VVM-vurderingen. Regionplanmyndigheden har dog vidtgående beføjelser til at pålægge bygherren langt hovedparten af det egentlige undersøgelses- og vurderingsarbejde.

Nogle juridiske forskere har givet udtryk for, at selve vurderingen burde gennemføres af bygherren. Begrundelsen er, at VVM-myndigheden derved får en mere entydig bedømmende rolle – både hvad angår vurderingens lægthed og konklusioner.

En sådan løsning, hvor bygherren gennemfører vurderingen, vil det kun være muligt at gennemføre fuldt ud indenfor rammerne af en selvstændig VVM-lov. I de andre foreslåede modeller, hvor planloven indgår, vil bygherren for de anlæg, som omfattes af planlovens VVM-bestemmelser, ikke umiddelbart kunne gøres

ansvarlig for vurderingen uden at bryde med princippet om, at det er planmyndighedens ansvar at tilvejebringe redegørelsen og dermed reelt også vurderingen. Selvfølgelig kan VVM-reglerne i planloven få sit eget kapitel og dermed naturligvis også udformes som en selvstændig VVM-lov, men i så fald bør den som model betragtes som en selvstændig lov.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er Naturklagenævnets erfaring, at klagere i VVM-sager, ofte har anført, at det findes mærkværdigt, at bygherren har indflydelse på og mulighed for selv at udarbejde VVM-vurderingen, idet denne er part i sagen.

I praksis er der dog næppe den store forskel på om bygherren har ansvaret for vurderingen, eller om det er VVM-myndighedens ansvar. Bygherren må forventes under alle omstændigheder at ville søge at sikre sig myndighedens accept af vurderingens kvalitet og konklusioner, før denne officielt vil fremsende redegørelsen til VVM-myndigheden. VVM-myndigheden vil derfor også hvor bygherren har det formelle ansvar, reelt komme til at påtage sig ansvaret for redegørelsen.

Imidlertid vil et krav om, at ansvaret for vurderingen placeres hos bygherren stille større krav til præcision og dokumentation af scopingresultatet, idet det som udgangspunkt må forventes at være vanskeligere senere i vurderingsprocessen at inddrage nye aspekter, når bygherren står fuldt og helt for vurderingen, end hvis det er myndigheden selv, der har ansvaret og principielt arbejdsbyrden ved en udvidelse af vurderingens omfang.

Dette bekræftes også af erfaringerne fra de lande, hvor denne løsning er valgt; eksempelvis Holland. I Holland tilvejebringer en særlig EIA-kommission et egentligt scopingdokument i form af et officielt undersøgelsesprogram, som sammen med de lovbestemte krav til VVM-redegørelsens indhold skal lægges til grund for tilladelsesmyndighedens accept af redegørelsen.

En placering af vurderingsansvaret entydigt hos bygherren vil derfor utvivlsomt lede til en forlængelse af tidsforbruget i scopingfasen. Samtidig er der en tendens til, at VVM-redegørelserne vokser i omfang for på forhånd at kunne give bygherren den fornødne sikkerhed for at redegørelserne får myndighedernes accept.

Dette vil derfor alt andet lige øge de erhvervsøkonomiske konsekvenser af VVM-reglerne.

Arbejdsgruppen er enig om, at en fastholdelse af VVM-myndigheden som ansvarlig for vurderingen, men med vidtgående beføjelser til at kunne pålægge bygherren at fremskaffe oplysninger og foretage vurderinger – således som det er muligt efter de gældende regler – er at foretrække, selvom det umiddelbart stiller større krav til VVM-myndighedernes ressourceforbrug.

VVM-redegørelsen

VVM-redegørelsen indeholder først og fremmest selve projektbeskrivelsen og miljøkonsekvensvurderingen – dokumentationen. Derudover skal VVM-redegørelsen indeholde den sammenfattende konklusion og dermed forslag til udformning, placering og acceptabel miljøpåvirkning – altså de samlede betingelser for realiseringen af det pågældende projekt.

VVM-redegørelsen skal indgå i de efterfølgende tilladelses- og godkendelsesprocedurer, idet der skal tages hensyn til redegørelsens indhold. Dette indebærer bla, at de tilladelser og godkendelser der knyttes til VVM-proceduren – jf. direktivets artikel 2, stk. 1 – bør kunne regulere de forhold af betydning for miljøvaretagelsen, som skal fremgå af VVM-redegørelsen.

Redegørelsen skal i de modeller, hvor implementeringen sker gennem regionplan- eller kommuneplanlægningen, ledsages af forslag til retningslinier, som senere vil skulle danne grundlaget for tilladelser og godkendelser og den videre kommunale planlægning.

Offentlighedsfasen

Offentlighedsfasen er direktivbestemt. Uanset valg af model vil der ifølge direktivet skulle gennemføres en offentlig høring over VVM-redegørelsen og dens indhold, samtidig vil der skulle gennemføres en høring af relevante myndigheder.

Der er i planloven tradition for, at offentlighedsfasen som minimum er 8 uger, og det vil næppe være muligt at gennemføre en seriøs myndighedshøring på kortere tid. Arbejdsgruppen har således ikke fundet anledning til at sætte spørgsmålstegn ved længden af offentlighedsfasen og det uanset, at der findes eksempler på at offentlighedsfasen i andre lande både er kortere eller længere end de 8 uger.

Behandling af indsigelser og beslutning

Efter de gældende regler udarbejdes der typisk en oversigt over og en kortfattet gennemgang af de indsigelser, der er fremkommet i offentlighedsfasen til brug for regionplanmyndighedens behandling af VVM-tillægget.

Noget tilsvarende vil også skulle finde sted ved valg af andre implementeringsmodeller for om ikke andet så at sikre den nødvendige dokumentation for, at disse oplysninger har indgået i beslutningen på behørig vis, således som direktivet forpligter medlemslandene til.

Beslutningen om, hvorvidt det pågældende projekt skal kunne realiseres, tages efter de gældende regler af regionplanmyndigheden i form af den endelige vedtagelse af regionplantillægget.

Derved vedtages de nødvendige regionplanretningslinier for det pågældende projekt. Disse retningslinier bliver på denne måde, som allerede nævnt tidligere, retningsgivende for de efterfølgende tilladelser og godkendelser, som amt og kommune skal give, for at projektet kan realiseres. Herved opfyldes direktivets artikel 8, hvoraf det fremgår, at der skal "tages hensyn" til de oplysninger, der er fremkommet som følge af VVM-proceduren. Det vil sige VVM-redegørelsen, resultatet af den offentlige høring og eventuel høring af berørte nabostater.

Dette gælder, når VVM-reglerne er knyttet til regionplanlægningen. Anderledes stiller det sig, hvis VVM tænkes knyttet til kommuneplanlægningen, idet kommuneplanen ikke kan sætte rammer for regionplanmyndigheden og den amtskommunale administration. Det vil for eksempel i forbindelse med større husdyrbrug sige hovedparten af de tilladelser og godkendelse, der gives i det åbne land – dog ikke miljøgodkendelsen, der gives af kommunerne.

Ved en delvis implementering i miljøbeskyttelsesloven vil det tilsvarende skulle sikres, at VVM-redegørelsen og resultatet af VVM-proceduren inddrages af de relevante myndigheder i grundlaget for udstedelse af tilladelser og godkendelser, som tager sigte på varetagelse af de miljømæssige interesser.

Denne ”rammestyring” er umiddelbart langt naturligere at indføre i en selvstændig VVM-lov.

Tilladelser og godkendelser

VVM-pligtige projekter skal ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, være omfattet af et krav om en særlig tilladelse.

Efter de gældende regler er dette opfyldt, idet VVM-pligtige anlæg vil være omfattet af mindst en af en lang række tilladelser eller godkendelse, eksempelvis miljøgodkendelsen, råstoffilladelser, §3 tilladelser efter murturbeskyttelsesloven og endelig den særlige VVM-tilladelse, som blev indført med ændringer i juni 1999.

Denne mangfoldighed af tilladelser og godkendelser har sin baggrund i de enkelte særlovgivninger på miljøområdet, og det er udenfor arbejdsgruppens kommissorium at tage spørgsmålet om en ændret tilladelses og godkendelsesstruktur op.

Der er derfor ikke i forbindelse med de enkelte modeller taget stilling til behovet for en ændret struktur og udformning af disse tilladelser og godkendelser.

Klage

Klagemulighederne i VVM-proceduren er mange, idet proceduren indebærer, at der træffes beslutninger i hver enkelt del af proceduren – det vil sige screening, VVM-rapport og den samlede procedure for så vidt angår retlige spørgsmål. Klage over VVM-tilladelsen er dog ikke på samme måde begrænset kun til retlige spørgsmål.

De gældende regler giver principielt kun adgang til én klagemyndighed, men da der er etableret et meget tæt parallelt forløb med miljøgodkendelsen, hvor en sådan er nødvendig, opleves det i praksis som om, der er mindst to klagemyndigheder med forskellig sammensætning og beslutningskompetence.

Dette er en del af baggrunden for arbejdsgruppen modelforslag. Imidlertid løser disse forslag kun til dels problemet med ”flere klagemyndigheder”. Ved en implementering fordelt på både region- og kommuneplanniveauet er der ingen formel og umiddelbar forskel på klagemyndighedsstrukturen.

Ved modellen, hvor regionplanlægningen og miljøbeskyttelsesloven anvendes, vil det i de sager, hvor der kun er behov for enten én tilladelse efter planlovgivningen eller én tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven, fremtræde som om, der kun er en klagemyndighed. I realiteten vil der dog fortsat være to klagemyndigheder, og disse vil nu ikke blot kunne komme til at træffe afgørelser om den samme sag, men klagemyndighederne vil også hver især komme til at træffe principielle beslutninger om fortolkningen af de samme VVM-regler, eksempelvis væsentlighedsspørgsmålet i forbindelse med screening eller indholdskravet i forbindelse med VVM-redegørelsen – nemlig Naturklagenævnet i de sager, der dækkes af regionplanlægningen, og Miljøstyrelsen/Miljøklagenævnet i de VVM-sager, der dækkes af miljøbeskyttelsesloven.

Tillige vil de sågar kunne komme til at skulle træffe afgørelse om VVM-pligt i samme sag, nemlig i sager hvor VVM-pligten for anlægget skal ses i forhold til flere VVM-anlægstyper. Dette kunne for eksempel være en udvidelse af en kraftværksbloks produktionskapacitet med tilhørende udbygning af eksisterende gas- og højspændingsledninger. Kraftværksændringen efter miljøbeskyttelseslovens VVM-regler og ledningerne efter planlovens VVM-regler – og det samtidig med at VVM-direktivet forudsætter anlægget set under ét som et samlet projekt.

Selv ved en implementering i en selvstændig lov vil det ikke kunne undgås, at projekter vil skulle have flere godkendelser og tilladelser, som hver især ville have forskellige klagemyndighed. Dette problem vil kun kunne løses, hvis der samtidig tillægges VVM-tilladelsen en sådan ”bonuseffekt”, at den i alle VVM-sager kunne erstatte alle andre tilladelser og godkendelser på miljøområdet. En nærmere vurdering af en sådan mulighed har gruppen fundet klart låudenfor arbejdsgruppens kommissorium.

Tilsvarende kan klagemyndighedsstrukturen være en hindring for en mere hensigtsmæssig forvaltning både i det eksisterende VVM-system og i forbindelse med foreslåede modeller. Det ligger imidlertid også udenfor gruppens kommissorium at vurdere mulighederne for ændring af klagestrukturen.

4. Konklusion

VVM-proceduren er den internationalt anerkendte måde at sikre kvaliteten i beslutningsgrundlaget og gennemskueligheden i beslutningsprocessen i forbindelse med beslutninger om at etablere anlæg eller gennemføre projekter, der kan have væsentlige konsekvenser for vore omgivelser – det vil sige miljøet forstået bredt som mennesker, dyr, planter, luft, vand, jord, klima, landskab, materielle goder og kulturværdier.

VVM-proceduren er således uomgængelig, og det ikke blot fordi den er fastlagt i et EU-direktiv, men lige så meget for at sikre at beslutninger om projekter træffes på grundlag af en viden om påvirkningen af miljøet og under hensyn til det almindelige ønske om mere inddragelse af offentligheden i alle væsentlige miljøbeslutninger, jf. intentionerne i Århuskonventionen.

Seks elementer udgør grundelementerne i VVM-direktivet. Det er:

- Fastlæggelsen af VVM-pligten ved brug af
 - 1) En liste for de anlægs- og projekttyper, der antages altid at kunne have væsentlige indvirkninger på miljøet og som derfor altid skal gennemgåen VVM-vurdering – bilag I.
 - 2) En konkret vurdering af de enkelte projekter for de anlægs- og projekttyper, der er omfattet af en anden liste og som undertiden vil kunne påvirke miljøet væsentligt afhængigt af projektets art, udformning og placering. Denne vurdering kaldes ”screening” – bilag II.
- Kravet om offentliggørelse af screeningsresultatet, som er med til at sikre gennemskueligheden i myndighedernes brug af VVM-proceduren.
- Fastlæggelsen af undersøgelsesindholdet inden den egentlige vurdering igangsættes – ”scoping-fasen”.
- Kravet om én samlet vurdering af de miljømæssige konsekvenser.
- Kravet om inddragelsen af offentligheden og andre relevante myndigheder gennem fremlæggelse af miljøvurderingen i form af en rapport inden der træffes afgørelse.
- Kravet om en særlig tilladelse for VVM-pligtige anlæg. En tilladelse der kun må gives under hensyntagen til de oplysninger og synspunkter, der er fremkommet som resultat af VVM-proceduren.

Udgangspunktet for arbejdsgruppens arbejde var en udbredt opfattelse især i amterne og kommunerne af, at de danske VVM-regler forekom bureaukratiske – ikke mindst på grund af de omfattende dokumentations- og offentlighedsbestemmelser. Det var opfattelsen, at dette var affødt af implementeringen i planloven og at et andet valg af implementering ville give et mindre bureaukratisk VVM-instrument.

Gruppen har vurderet fire forskellige modeller for implementering af VVM-direktivet. Den første model er den eksisterende implementering via planloven. Den anden model er en modifikation af den første, idet den bygger på en kombination af regionplanlægning og kommuneplanlægning. Den tredje model er et forslag om implementering via sektorlovgivningen – dog begrænset til miljøbeskyttelsesloven og planloven. Og den fjerde model tager udgangspunkt i en selvstændig VVM-lov.

De tre af modellerne søger således at indarbejde VVM-reglerne i den eksisterende lovgivning, hvor udgangspunktet har været i så vidt omfang som muligt at bevare de eksisterende regler og den eksisterende

arbejdsdeling på miljøområdet. Den fjerde model, den selvstændige VVM-lov, muliggør en større grad af nytænkning i forhold til den eksisterende miljølovgivning og kan således lægges tættere op ad direktivets minimumskrav.

På grund af VVM-reglernes omfattende lister af projektyper, der enten er eller kan være omfattet af VVM-pligten og det brede miljøbegreb, går VVM-direktivet uundgåeligt på tværs af gældende regler indenfor miljøområdet og har således vidtgående betydning for den administrative struktur og arbejdsdeling. Direktivet kan derfor ikke gennemføres uden, at der stilles krav til samarbejdet på tværs af disse strukturer, hvilket gælder både niveauer og regelsæt. Dette gælder for alle fire undersøgte modeller.

Arbejdsgruppen har ved gennemgang af VVM-direktivet og den danske implementering ikke fundet væsentlige afvigelser eller mere omfattende procedurekrav i de danske bestemmelser end de, der er en følge af VVM-direktivet. Den valgte implementering via planloven på regionplanniveau har kun på enkelte punkter udbyggede procedurekrav i forhold til direktivets minimumskrav. Og selv om modellerne giver forskellige muligheder for at lægge sig op ad direktivets minimumskrav, har gennemgangen af de forskellige modeller vist, at valget af model ikke er afgørende for opfattelsen af VVM-systemet som bureaukratisk. De rejste kritikpunkter om VVM-systemet som bureaukratisk knytter sig således til selve direktivet og ikke til den danske implementering.

Det er gruppens opfattelse at der ikke består nogen umiddelbare muligheder for afbureaukratisering i forbindelse med VVM-direktivet implementering. Forsøg på at opnå en højere grad af sammenfald mellem de forskellige miljøregler giver som oftest anledning til flere VVM-sager og dermed yderligere anvendelse af miljøområdets mest omfattende procedure.

Forskellen på modellerne drejer sig først og fremmest om kompetencedelingen mellem regionplanmyndighederne og kommunerne. De to af modellerne, der implementerer VVM-reglerne i den eksisterende lovgivning indeholder således muligheden for at give enten regionplanmyndighederne /amterne eller kommunerne både miljøgodkendelseskompetencen og VVM-kompetencen for de anlæg, hvor kompetencen i dag er fordelt på begge myndigheder.

En flytning af VVM-kompetencen for primært husdyrbrugene - til kommunerne – og her hovedsagelig de mindre kommuner vil på den ene side betyde at kommunerne ville overtage screeningen af de mange husdyrbrugssager (der forventes ca. 2000 sager om året på landsplan), hvoraf kun en ubetydelig del vil give anledning til VVM-pligt (ca. en tredjedel af de maksimalt 50 VVM-sager årligt som opstår i Danmark). Det er Kommunernes Landsforenings opfattelse at kommunal overtagelse af VVM-kompetencen vil betyde at der vil ske en erfaringsopsamling i kommunerne formentlig i et samarbejde med miljøcentre.

Miljø og Energiministeriet kan dog være bekymret for at det erfaringsgrundlag som VVM-sagsbehandlingen giver anledning til, vil blive yderligere spredt mellem amter, kommuner og miljøcentre.

Arbejdsgruppen har vurderet, at det vil være en fordel, at få kompetencen for disse anlæg samlet hos en myndighed. Hvis denne myndighed bliver kommunerne som foreslået af Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening er det en forudsætning, at der samtidig gennemføres en kvalificering af regionplanernes åben land retningslinier med bl.a. en større detaljeringsgrad for at bibringe kommunerne tilstrækkeligt grund-

lag for at kunne overtage VVM-kompetencen – både for så vidt angår screening og for så vidt angår den egentlige VVM-vurdering.

Der er som allerede nævnt ovenfor i gruppen enighed om, at de nuværende regler ikke rummer væsentligt unødigt tidskrævende eller overflødige elementer. Dog vil den fjerde model, implementering i en særlig VVM-lov, formentlig nemmest kunne udformes til proceduremæssigt kun at opfylde direktivets minimumskrav, hvor de øvrige modeller, der alle bygger på eksisterende procedurer, ikke på samme måde har denne proceduremæssige fleksibilitet.

En sådan selvstændig VVM-lov kunne på mange måder være interessant ikke mindst, fordi den fjerner den ofte kritiserede ”enkeltsagsbehandling” fra regionplanlægningen. Samtidig giver den større fleksibilitet for så vidt angår VVM-kompetencen placering.

En selvstændig VVM-lov kunne dog indgå i bredere overvejelser om at ændre natur- og miljølovgivningen. Den kunne således lægge op til et både ændret indholdsmæssigt og kompetencemæssigt samspil med på den ene side den overordnede planlægning og på den anden side de forskellige natur- og miljøgodkendelsesordninger, herunder også klagesystemerne. Gruppen har valgt ikke at tage stilling til om en selvstændig VVM-lov bør anbefales.

Bilag 1

VVM-direktivet

Preamblen

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet - ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 - har i henhold til preambulen til direktiv 97/11/EF til formål at give de kompetente myndigheder de oplysninger, der er nødvendige for, at de fuldt informeret om et givet projekts sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet kan træffe afgørelse herom.

I det følgende er fremhævet de elementer i preamblerne til det oprindelige direktiv og ændringsdirektivet, som er skønnet at have særlig betydning for forståelsen af den efterfølgende gennemgang af direktivets bestemmelser.

Det fastslås i preambulen, at miljøvurderingsproceduren (VVM) er et grundlæggende redskab i Fællesskabets miljøpolitik, der navnlig bygger på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøpåvirkninger fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler (97/11/EF).

Det fremgår tillige af preamblerne:

- at VVM-pligtige projekter bør omfattes af et krav om tilladelse, og at VVM-vurderingen bør foretages, inden den nødvendige tilladelse gives (97/11/EF).
- at projekter, der vil påvirke miljøet væsentligt, principielt skal vurderes systematisk. Disse projekter er opført på en liste (bilag I), der med direktivændringen er blevet udvidet (97/11/EF).
- at projekter af andre typer muligvis ikke påvirker miljøet væsentligt i alle tilfælde; sådanne projekter skal vurderes, når medlemsstaterne skønner, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Dette skøn bør udøves på basis af de i direktivet fastlagte relevante udvælgelseskriterier i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet (bilag III) (97/11/EF).
- at for de projekter, der underkastes en vurdering (VVM-proceduren) skal der gives visse mindsteoplysninger vedrørende projektet og dets miljøkonsekvenser (85/337/EØF).
- at miljøkonsekvensvurderingen skal ske under hensyntagen til ønsket om at beskytte menneskets sundhed, at bidrage til højere livskvalitet ved forbedring af miljøet, at sørge for de forskellige arters fortsatte beståen og at bevare økosystemets reproduktionsevne, som er selve grundlaget for livets fornyelse (85/337/EØF).
- at der bør fastlægges en procedure, som sætter en bygherre i stand til at indhente en udtalelse fra de kompetente myndigheder om indholdet og omfanget af de oplysninger, der skal udarbejdes og fremlægges med henblik på vurderingen. Medlemsstaterne kan efter denne procedure bl.a. pålægge bygherren at fremlægge alternative løsninger til de projekter, som vedkommende agter at indgive ansøgning om (97/11/EF).

- at det er ønskeligt at styrke bestemmelserne om miljøkonsekvensvurdering på tværs af landegrænserne for at tage hensyn til udviklingen på internationalt plan (97/11/EF).
- at der ikke er grund til at anvende direktivet på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved direktivet - herunder at stille oplysninger til rådighed - nås gennem lovgivningsprocessen (85/337/EØF).

I det følgende er artiklerne i direktivet gengivet i den formulering, som de har fået med direktivændringen.

Anvendelsesområdet (art. 1 + 2)

“Artikel 1

1. *Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.*
2. *I dette direktiv forstås ved:*

Projekt:

- *gennemførelse af anlagsarbejder eller andre installationer eller arbejder,*
- *andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber - herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.*

Bygherre:

Enten den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt.

Tilladelse:

Afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

3. *Den eller de kompetente myndighed(er) er den (dem), som medlemsstaterne udpeger til at udføre de opgaver, der følger af dette direktiv.*
4. *Dette direktiv vedrører ikke projekter, der tager sigte på det nationale forsvar.*
5. *Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv - herunder at stille oplysninger til rådighed - nås gennem lovgivningsprocessen.*

Artikel 2

1. *Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.*
2. *Vurderingen af indvirkningen på miljøet kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.*

- 2a. Medlemsstaterne kan vedtage en fælles procedure for at opfylde kravene i dette direktiv og i Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og kontrol af forurening
3. Medlemsstaterne kan i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser, jf. dog artikel 7.

Medlemsstaterne skal i såfald

- a) undersøge, om der kan foretages en anden form for vurdering, og om der er grund til at stille de gennem en sådan vurdering indhentede oplysninger til rådighed for offentligheden;
- b) stille oplysninger vedrørende en sådan undtagelse og grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for de berørte dele af offentligheden;
- c) forud for tilladelsen underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give den de oplysninger, som de i givet fald stiller til rådighed for deres egne statsborgere.

Kommissionen fremsender straks de modtagne dokumenter til de øvrige medlemsstater.

Kommissionen underretter hvert år Rådet om anvendelsen af dette stykke.”

Kommentar

I artikel 1 fastlægges, at direktivet vedrører såvel private som offentlige projekter, som vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Det fastlægges endvidere hvad der i direktivet forstås ved et projekt, bygherre, tilladelse og kompetent myndighed. Endelig undtages forsvarsanlæg og anlæg, der vedtages ved en særlig lov i enkeltheder, idet direktivets mål forudsættes nået gennem denne særlige lovgivningsproces. Bestemmelsen anvendes typisk i forbindelse med danske anlægslove.

Artikel 2 siger, at de projekter, der omfattes af direktivet, skal omfattes af et krav om tilladelse, og at denne tilladelse først må gives, når der har været gennemført en vurdering af virkningerne på miljøet i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Denne tilladelse skal have en sådan karakter, at den kan sikre opnåelsen af de miljømåls, som direktivet tager sigte på

Artikel 2 fastlægger tillige, at projekter omfattet af direktivet er defineret i artikel 4.

Det pålægges endvidere medlemslandene, at indføre VVM-proceduren enten ved at lade denne indgå i allerede gældende godkendelsesprocedurer, i andre allerede eksisterende procedurer eller ved fastlæggelse af en ny selvstændig VVM-procedure. I Danmark er implementeringen som bekendt foretaget ved hjælp af regionplanproceduren.

Der åbnes mulighed for at gennemføre en fælles procedure for så vidt angår VVM- og IPPC-bestemmelserne.

Sluttelig rummer artikel 2 en undtagelsesbestemmelse, hvortil der er knyttet en række bestemmelser, som skal opfyldes i forbindelse med brugen af denne - bl.a. at der forud for tilladelsen skal ske underretning af Kommissionen. Der har endnu ikke været forhold i Fællesskabet, som har muliggjort brug af bestemmelsen. Bestemmelsen har eksisteret siden 1985.

Miljøbegrebet (art. 3)

“Artikel 3

Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

- *mennesker, fauna og flora*
- *jordbund, vand, luft, klima og landskab*
- *materielle goder og kulturarv*
- *samspillet mellem faktorerne i første, andet og tredje led”*

Kommentar

Artikel 3 fastlægger, hvilke faktorer der skal indgå i miljøkonsekvensvurderingen, men dermed også indholdet af direktivets miljøbegreb - det vil bl.a. sige, hvilke forhold der skal tages i betragtning, når det i forbindelse med bilag II projekter skal skønnes, om projekterne må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt - screeningen. Direktivets miljøbegreb omfatter således mennesker, fauna og flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarven.

Det er i den forbindelse vigtigt at notere sig, at miljøbegrebet er bredere end det miljøbegreb, der er knyttet til miljøbeskyttelseslovens kap. 5 og IPPC-direktivet (Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), idet interesser, der normalt i Danmark opfattes som vedrørende natur- og landskabsbeskyttelse, også indgår. Hertil kommer arkitektur og kulturminde samt menneskers omgivelser i almindelighed - forhold der kan varetages i den fysiske planlægning og gennem dennes kobling til anden lovgivning - eksempelvis naturbeskyttelsesloven.

Artiklen fastlægger således indirekte omfanget af forhold, der skal kunne varetages i de tilknyttede tilladelser og godkendelser .

Projektudvælgelsen - screening (art. 4)

“Artikel 4

1. *Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der er opført på bilag I, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.*

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

- a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller
 - b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten
- afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.
4. Medlemsstaterne sørger for, at de kompetente myndigheders afgørelse efter stk. 2 stilles til rådighed for offentligheden.”

Kommentar

Artikel 4, stk. 1, fastslår, at alle projekter opført på bilag I skal omfattes af VVM-proceduren, før der gives tilladelse til gennemførelse af det pågældende projekt - jf. artikel 2, stk. 1.

Tilsvarende gælder for projekter opført på bilag II, hvis projektet skønnes at kunne påvirke miljøet væsentligt - jf. artikel 2, stk. 1, og preambelen.

Det fremgår endvidere af artikel 4, stk. 2, at dette skøn kan baseres på enten en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, på grænseværdier eller på kriterier, som fastsættes af medlemsstaten.

Imidlertid forudsætter direktivets artikel 4, stk. 3, at der i alle tilfælde uanset den valgte metode **skal** tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III. Dette indebærer bl.a., at der både ved fastsættelse af grænseværdier og/eller kriterier og ved vurderingen af den enkelte sag **skal** tages hensyn til de relevante kriterier i bilag III.

Retten til at fastsætte kriterier og grænseværdier betyder, at en række bilag II anlæg er optaget på det danske bilag 1 med en tilhørende grænseværdi eller kriterier, som normalt vil sikre, at anlæg under dette niveau må antages ikke at ville påvirke miljøet væsentligt.

Imidlertid er det for at sikre en fuldstændig implementering nødvendigt at vurdere det enkelte anlæg for, om de skulle have en sådan særlig karakter, udformning eller placering, at det alligevel skal omfattes af VVM-reglerne – jf. EU-dommen mod Irland af 21. september 1999.

De industrianlæg, der i dag alene er optaget på bilag 2 i de danske regler, forventes ikke optaget på bilag 1 på baggrund af kriterier eller grænseværdier, idet disse anlæg normalt forventes lokaliseret og udformet i overensstemmelse med områdets lokalplanlægning og vejledende normer for miljøbelastningen. Disse anlægstyper vil også skulle vurderes fra sag til sag på basis af bilag 3.

I artikel 4, stk. 4, stilles der krav om, at resultatet af skønnet vedrørende VVM-pligten for bilag II anlæg offentliggøres.

Dette indebærer, at en eventuel beslutning om ikke at gennemføre VVM **altid vil skulle offentliggøres**, hvis anlægstypen er at finde pådirektivets bilag 2.

Undersøgelsesindholdet - scoping (art. 5)

“Artikel 5

- 1. For såvidt angår projekter, hvis indvirkning på miljøet i henhold til artikel 4 skal vurderes i overensstemmelse med artikel 5 til 10, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at bygherren på passende vis giver de i bilag IV omhandlede oplysninger, når
 - a) medlemsstaterne er af den opfattelse, at oplysningerne er relevante på et givet stadium i tilladelsesproceduren og for såvidt angår de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, som måtte blive berørt, og*
 - b) medlemsstaterne finder, at det i betragtning af bl.a. den nuværende viden og de kendte vurderingsmetoder med rimelighed kan forlanges, at bygherren indsamler disse oplysninger.**

- 2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den kompetente myndighed, hvis bygherren forlanger det, før han indgiver en ansøgning om tilladelse, udtaler sig om, hvilke oplysninger bygherren skal fremlægge i henhold til stk. 1. Den kompetente myndighed skal rådføre sig med bygherren og de i artikel 6, stk. 1, nævnte myndigheder, før den afgiver udtalelse. Den omstændighed, at myndigheden har afgivet en udtalelse i henhold til dette stykke, forhindrer den ikke i senere at kræve yderligere oplysninger af bygherren.*

Medlemsstaterne kan kræve, at de kompetente myndigheder afgiver en sådan udtalelse, uanset om bygherren anmoder derom.

- 3. De oplysninger, som bygherren skal give i henhold til stk. 1, skal mindst omfatte*
 - en beskrivelse af projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner*
 - en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå nedbringe og om muligt neutralisere væsentlige skadelige virkninger*
 - de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentlige virkninger, projektet vil kunne få for miljøet*
 - en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet*
 - et ikke-teknisk resumé af de i de foregående led omhandlede oplysninger.*

- 4. Medlemsstaterne sørger om nødvendigt for, at myndigheder, som måtte være i besiddelse af relevante oplysninger, jf. navnlig artikel 3, stiller disse til rådighed for bygherren.”*

Kommentar

Artikel 5, stk. 1, fastslår, at bygherren i forbindelse med VVM-sager skal forpligtes til at levere de i bilag IV omhandlede oplysninger, når disse findes relevante for tilladelsesproceduren og med rimelighed kan forlanges.

I stk. 2 forpligtes medlemsstaterne til at pålægge myndigheden at rådføre sig med bygherren og de i artikel 6, stk. 1, nævnte myndigheder - dvs. myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet - når bygherren ønsker information om, hvilke oplysninger der i givet fald skal afleveres i forbindelse med et konkret VVM-pligtigt projekt. VVM-myndigheden har herefter pligt til at oplyse bygherren om, hvilke oplysninger der vil skulle afleveres. Denne oplysningspligt binder dog ikke myndigheden i en eventuel senere behandling af sagen.

Det vil i henhold til direktivet altid være muligt for myndigheden at udvide kravet til de oplysninger og undersøgelser, som bygherren skal gennemføre, for at der kan foretages den nødvendige miljøkonsekvensvurdering og det uanset resultatet af scopingfasen.

Stk. 3 fastlægger, hvilke mindste oplysninger der altid skal tilvejebringes, uanset om myndigheden finder det relevant.

Derimod vil oplysningerne i henhold til stk. 3. ikke altid være tilstrækkelige til at sikre opfyldelsen af forpligtelsen i stk.1. Myndigheden er forpligtet til konkret at vurdere, om der kræves yderligere oplysninger indeholdt i bilag IV.

Stk. 4 sikrer bygherren mod at skulle tilvejebringe oplysninger, som myndigheden allerede besidder, idet myndigheden i givet fald er forpligtet til at stille sådanne oplysninger til rådighed for bygherren.

Høring (art. 6 + 7)

“Artikel 6

- 1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet, får mulighed for at afgive udtalelse om de oplysninger, som bygherren har fremlagt, og om ansøgningen om tilladelse. Medlemsstaterne udpeger i dette øjemed de myndigheder, der skal høres, enten generelt eller i hvert enkelt tilfælde. Disse myndigheder underrettes om de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5. De nærmere regler for denne høring fastsættes af medlemsstaterne.*
- 2. Medlemsstaterne sørger for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, stilles til rådighed for offentligheden såbetids, at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden der gives tilladelse til projektet.*
- 3. De nærmere enkeltheder ved denne underretning og denne høring fastlægges af medlemsstaterne, som afhængigt af de pågældende projekters eller steders særlige karakter navnlig kan:*
 - *afgøre, hvilke dele af offentligheden der er tale om;*
 - *fastsætte, hvor oplysningerne kan indhentes;*

- fastlægge nærmere, hvorledes offentligheden kan underrettes f. eks. gennem bekendtgørelse ved opslag inden for en vis radius eller i lokale dagblade, tilrettelæggelse af udstillinger med planer, tegninger, oversigter, grafiske fremstillinger og modeller;
- afgøre, hvorledes offentligheden skal høres, f. eks. ved skriftlig forelæggelse, rundspørge;
- fastsætte passende tidsrum for forskellige etaper i proceduren for at sikre, at afgørelserne træffes inden for rimelige frister.

Artikel 7

1. Er en medlemsstat klar over, at et projekt vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat, eller anmoder en medlemsstat, der vil kunne blive berørt i betydelig grad, derom, fremsender den medlemsstat, på hvis område projektet påtænkes udført, snarest muligt og senest på det tidspunkt, hvor den oplyser sine egne borgere derom, bl.a. følgende oplysninger til den berørte medlemsstat:
 - a) en beskrivelse af projektet tillige med alle foreliggende oplysninger om dets eventuelle grænseoverskridende virkninger
 - b) oplysninger om, hvilken afgørelse der vil kunne træffes

og giver den anden medlemsstat en rimelig frist til at angive, om den ønsker at deltage i proceduren for vurdering af virkningerne på miljøet, og kan tilføje de oplysninger, der er nævnt i stk. 2.
2. Hvis en medlemsstat, som modtager oplysninger i medfør af stk. 1, angiver, at den agter at deltage i proceduren for vurdering af virkningerne på miljøet, skal den medlemsstat, på hvis område projektet påtænkes udført, hvis den ikke allerede har gjort det, sende den berørte medlemsstat de i henhold til artikel 5 indhentede oplysninger samt relevante oplysninger vedrørende nævnte procedure, herunder ansøgningen om tilladelse.
3. De enkelte medlemsstater skal også i den udstrækning de er berørt:
 - a) sørge for, at de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger inden for en rimelig frist bliver tilgængelige for de myndigheder, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, samt for den berørte offentlighed i det område af medlemsstaten, der vil kunne blive udsat for en væsentlig påvirkning, og
 - b) sikre, at disse myndigheder og den berørte offentlighed, inden der gives tilladelse til projektet, inden for en rimelig frist får mulighed for at udtale sig om de oplysninger, der er fremlagt for de kompetente myndigheder i den medlemsstat, på hvis område projektet påtænkes udført.
4. De berørte medlemsstater skal foretage høringer om bl.a. projektets eventuelle grænseoverskridende virkninger og de foranstaltninger, der er påtænkt for at begrænse eller undgå sådanne virkninger, og skal fastsætte en rimelig frist for varigheden af høringsperioden.
5. De nærmere bestemmelser for gennemførelsen af bestemmelserne i denne artikel kan fastlægges af de berørte medlemsstater.”

Kommentar

Artikel 6 stk. 1 pålægger medlemsstaten at tilrettelægge VVM-proceduren, således at alle relevante miljømyndigheder får lejlighed til at udtale sig på grundlag af de indsamlede oplysninger og foretagne vurderinger - VVM-redegørelsen.

Stk. 2 pålægger medlemsstaten at stille VVM-redegørelsen samt bygherrens ansøgning til rådighed for offentligheden, idet medlemsstaten samtidig pålægges at foretage en egentlig offentlig høring.

Stk. 3 pålægger medlemsstaten at fastlægge følgende:

- hvilke dele af offentligheden, der skal høres,
- hvor oplysningerne stilles til rådighed,
- hvordan offentligheden høres, og
- tidsrammen for høringen.

Artikel 7 vedrører høringen af berørte nabostater i forbindelse med grænseoverskridende miljøpåvirkninger.

Som udgangspunkt skal myndigheder og offentlighed i berørte nabostater have samme mulighed for at blive hørt som den pågældende stats egne myndigheder og offentlighed.

I UK er minimums høringsfristen for offentligheden 21 dage, for myndighederne 16 uger. Østrig har en minimumsfrist på 6 uger for offentligheden. Norge har som Danmark 8 uger. Sverige har ingen fastlagt minimumsfrist, Finland har et minimum på 30 dage og et maximum på 60 dage, Frankrig har en minimumsfrist på 1 måned og Italien har en minimumsfrist på 30 dage.

Artikel 7 indebærer, at også anlæg omfattet af bilag II, som må antages at kunne medføre væsentlige grænseoverskridende miljøpåvirkninger, nu utvetydigt inddrages under denne gensidige høringspligt og med stor sandsynlighed også under Espoo-konventionens bestemmelser, selvom konventionen ikke har et egentligt bilag II. Det gælder eksempelvis vindmøleparker.

Ændringen af VVM-direktivet skal bl.a. ses i lyset af Espoo-konventionen, og ligesom i Espoo-konventionen lægges der op til bilaterale aftaler om fastlæggelse af gensidige orienterings- og høringsprocedurer.

Kobling til tilladelsen (art. 8)

“Artikel 8

Der skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren.”

Kommentar

I Artiklen fastslås det, at der **skal tages hensyn til** de oplysninger og vurderinger, der fremgår af selve VVM-redegørelsen, miljømyndighedernes udtalelser og offentlighedens indsigelser i forbindelse med tilladelsen. Bestemmelsen fastlægger kredsen af interesser, der skal tages hensyn til i forbindelse med behandlingen af en konkret ansøgning om tilladelse. Det følger af almindelige forvaltningsretlige regler/forvaltningsloven, at en afgørelse skal begrundes. Denne begrundelse må på baggrund af art. 8 særligt forholde sig til, hvordan de nævnte hensyn er tilgodeset.

Offentliggørelse af beslutning (art. 9)

“Artikel 9

1. *Når der er truffet afgørelse om at give eller nægte tilladelse, informerer den eller de kompetente myndigheder offentligheden herom efter nærmere fastsatte retningslinier og gør følgende oplysninger tilgængelige for offentligheden:*
 - *indholdet af afgørelsen og de betingelser, der eventuelt er knyttet til den*
 - *de vigtigste begrundelser og betragtninger, der ligger til grund for afgørelsen*
 - *om nødvendigt en beskrivelse af de vigtigste foranstaltninger, som går ud på at undgå begrænse og om muligt afbøde væsentlige negative virkninger.*
2. *Den eller de kompetente myndigheder underretter enhver medlemsstat, der er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 7, og sender den de oplysninger, der henvises til i stk. 1.”*

Kommentar

Det fastlægges i artikel 9, stk. 1, at både beslutninger om at nægte og give tilladelse til et projekt skal offentliggøres. Endvidere fastlægges mindsteindholdet i denne offentliggørelse.

Tilsvarende fastlægges, at der skal ske underretning af berørte nabostater, både når det besluttes at give og ikke give tilladelse. Desuden fastlægges det, at den berørte nabostat skal modtage de samme oplysninger som offentligheden i den stat, hvor projektet tænkes realiseret.

Tavshedspligt(art. 10)

“Artikel 10

Dette direktiv berører ikke de kompetente myndigheders pligt til at overholde de begrænsninger, som i de enkelte medlemsstaters retsfor skrifter og administrative bestemmelser samt gældende sælvane eller praksis er indført af hensyn til industrielle hemmeligheder og forretningshemmeligheder, herunder intellektuel ejendomsret, samt af hensyn til almenvellet.

Når artikel 7 finder anvendelse, er tilsendelse af oplysninger til eller modtagelse af oplysninger fra en anden medlemsstat underlagt de begrænsninger, der gælder i den medlemsstat, hvor projektet foreslås gennemført.”

Kommentar

Artikel 10 fastslår, at de gældende bestemmelser om tavshedspligt fortsat har gyldighed, og hvad der er nok så vigtigt, at danske regler er gældende for danske projekter, uanset om der sker høring i nabolande i forbindelse med grænseoverskridende miljøpåvirkninger.

Tilsvarende slås det fast, at når Danmark høres over projekter placeret i et af vore nabolande, så er det det pågældende lands regler, der er gældende.

Erfaringsudveksling, notifikation, implementeringsfrist m.m.

“Artikel 11

- 1. Medlemsstaterne og Kommissionen udveksler oplysninger om erfaringerne med hensyn til anvendelsen af dette direktiv.*
- 2. Medlemsstaterne meddeler navnlig Kommissionen de kriterier og/eller grænseværdier, der vedtages med henblik på udvælgelse af de pågældende projekter i henhold til artikel 4, stk. 2. (bestemmelsen er uden betydning da den allerede er opfyldt - en tilsvarende bestemmelse findes i ændringsdirektivets artikel 3, stk. 1).*
- 3. (bestemmelsen er uden betydning da den allerede er opfyldt - en tilsvarende bestemmelse findes i ændringsdirektivets artikel 2).*
- 4. (bestemmelsen er uden betydning da den allerede er opfyldt i og med fremsættelsen af ændringsdirektivet og dets vedtagelse - en tilsvarende bestemmelse findes i ændringsdirektivets artikel 2).”*

Kommentar

Med bestemmelserne i artiklens stk. 1 og 2 sikres, at Kommissionen får kendskab til medlemsstaternes implementering, herunder specielt behandlingen af projekter opført på bilag II og brugen af bilag III.

“Artikel 12

(bestemmelsen er uden betydning da den allerede er opfyldt - en tilsvarende bestemmelse findes i ændringsdirektivets artikel 3, stk. 1 - implementeringen skal være foretaget inden den 14. marts 1999).

Artikel 13 er udgået.

Artikel 14

(bestemmelsen er uden betydning - en tilsvarende bestemmelse findes i ændringsdirektivets artikel 5)”

Ændringsdirektivets (97/11/EF) artikel 1 er hermed indskrevet i det oprindelige VVM-direktiv fra 1985. Herudover indeholder ændringsdirektivet yderligere 4 artikler, som på tilsvarende vis vil blive gennemgået i det følgende:

“Artikel 2

Fem år efter dette direktivs ikrafttræden sender Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en beretning om gennemførelsen og virkningen af direktiv 85/337/EØF som ændret ved dette direktiv. Beretningen skal udarbejdes på grundlag af den i artikel 11, stk.1 og 2, omhandlede udveksling af oplysninger.

på grundlag af denne beretning forelægger Kommissionen, hvor det er relevant, Rådet supplerende forslag med henblik på at sikre yderligere samordning af gennemførelsen af dette direktiv.”

Kommentar

Artiklen pålægger Kommissionen indenfor 5 år at fremlægge en beretning om den foretagne implementering i medlemsstaterne på grundlag af de oplysninger, som medlemsstaterne i henhold til artikel 11 er forpligtet til at fremsende til Kommissionen.

Endvidere pålægges Kommissionen at vurdere, om der skulle være behov for yderligere harmonisering af VVM-reglerne og i givet fald at fremlægge forslag til, hvordan en sådan yderligere harmonisering kan opnås.

“Artikel 3

- 1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 14. marts 1999. De underretter straks Kommissionen herom.*

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

- 2. Hvis en ansøgning om tilladelse er forelagt den kompetente myndighed inden udløbet af den i stk. 1 fastsatte frist, gælder bestemmelserne i direktiv 85/337/EØF som affattet inden nærværende ændring.”*

Kommentar

Stk. 1 pålægger medlemsstaterne at implementere direktivet i den nationale lovgivning og administrative forskrifter inden 14. marts 1999 samt give Kommissionen umiddelbar oplysning om den foretagne implementering - jf. artikel 11, stk. 1 og 2.

Endvidere pålægges medlemsstaterne at oplyse offentligheden om, at bestemmelserne er en implementering af direktivets bestemmelser.

Stk. 2 fastlægger rammerne for behandlingen af sager ved overgangen fra de gældende VVM-bestemmelser til de nye VVM-bestemmelser. Overgangsbestemmelsen har dog kun gyldighed for ansøgninger, der er modtaget af den kompetente myndighed inden 14. marts 1999. Da direktivet er umiddelbart anvendeligt, gælder det uanset, om direktivet er implementeret indenfor det i direktivet fastsatte tidspunkt.

“Artikel 4

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.”

Kommentar

Direktivet er således trådt i kraft den 3. april 1997.

“Artikel 5

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.”

Kommentar

Det fastslås hermed, at direktivet omfatter alle medlemslande af de Europæiske Fællesskaber. Norge er som EØS-land også omfattet af direktivets bestemmelser.

Bilag 2

SMV-direktivet

Indledning

SMV betyder Strategisk MiljøkonsekvensVurdering og SMV-direktivforslaget refererer til EU-kommissionens forslag til Rådsdirektiv om vurdering af bestemte planer og programmers virkning på miljøet (KOM(96) 511). Direktivforslaget er med en række ændringer endeligt vedtaget i juni 2001 med en implementeringsperiode på 3 år fra offentliggørelsen af det vedtagne direktiv.

Direktivet pålægger medlemslandene at gennemføre miljøkonsekvensvurderinger af planer og programmer, der sætter rammer for den fysiske udvikling – hvilket typisk vil være projekter, som må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt. I praksis vil dette indebære at fysisk planlægning, uanset efter hvilken lovgivning den finder sted, vil være omfattet af direktivets bestemmelser, så længe planlægningen er lovfæstet.

Påvirkningen af miljøet kan være en følge af det enkelte projekt - typisk VVM-pligtige projekter, men også en følge af mange små ikke VVM-pligtige projekter.

For så vidt angår de sidste projektyper, vil direktivet forventeligt kunne bidrage positivt til miljøbeskyttelsen, men da projekterne ikke er omfattet af VVM-pligten, vil det selvsagt ikke påvirke brugen af VVM-reglerne.

Anderledes må det forventes at forholde sig, når de pågældende planer og programmer sætter rammer for efterfølgende VVM-pligtige anlæg.

Screeningsfasen

Især fysiske planer som region-, kommune-, og lokalplaner må forventes at bidrage til screeningsfasen i VVM-proceduren ved at lette arbejdet med at vurdere, hvornår et bilag 2 anlæg er VVM-pligtigt. Dette har allerede været tilfældet i det danske VVM-system siden 1994, men er yderligere understreget ved den seneste implementering 1999.

Specielt med de nuværende screeningsregler vil planerne utvivlsomt styrkes som screeningsinstrument, hvis de forinden har været undergivet en SMV.

Scopingfasen

Tilsvarende overvejelser vil måske oven i købet i højere grad kunne gøre sig gældende i scopingfasen, hvor en gennemført SMV i forbindelse med planlægningen kunne indikere, hvilke miljøfaktorer, der i et givet område og i forbindelse med et givet anlæg er de væsentligste. Også her vil tidsforbruget i mange tilfælde kunne reduceres.

Andre fordele

Af andre fordele ved brugen af SMV i forbindelse med planer og programmer kan især fremhæves et forventeligt bedre samspil mellem plan- og programbeslutninger og resultatet af efterfølgende VVM'er for VVM-pligtige anlæg, når miljøet som helhed har været "tænkt med" i hele beslutningsprocessen.

IPPC-direktivet

Indledning

IPPC er den engelske forkortelse for “integrated pollution prevention and control” eller på dansk “integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening”. IPPC-direktivet betegnes ofte med rette som Europas kapitel 5 godkendelse.

I forhold til miljøbeskyttelseslovens kendte kapitel 5 godkendelse indebærer IPPC-reglerne en større inddragelse af offentligheden - ikke mindst i den indledende fase af sagsbehandlingen. Endvidere lægges der i IPPC-reglerne større vægt på revisioner med faste intervaller af de givne godkendelser og dermed mulighed for gennem regulering at fremtvinge brugen af bedre miljøteknologiske løsninger.

Miljøbegrebet

Ifølge direktivets artikel 1 tager direktivet sigte på integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra de aktiviteter, der er omhandlet i bilag I. Det indeholder foranstaltninger med henblik på at forebygge eller, hvis dette ikke er muligt, at begrænse emissioner fra ovennævnte aktiviteter i luft-, vand- og jordbundsmiljøet, herunder foranstaltninger vedrørende affald, for generelt at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau, uden at dette berører direktiv 85/337/EØF (VVM-direktivet) og andre fællesskabsbestemmelser på området.

Direktivets miljøbegreb er således langt mere begrænset end VVM-direktivets miljøbegreb, hvori også indgår mennesker, fauna og flora, landskab, materielle goder og kulturarven.

“Screening”

IPPC-direktivet indeholder ingen egentlig screeningsfase, som den kendes fra VVM-direktivet, men dog stadig en bilagsliste over virksomhedstyper, der skal omfattes af direktivets bestemmelser. Listen rummer virksomheder, der ikke er optaget på VVM-direktivets bilag I, men disse virksomheder findes alle på VVM-direktivets bilag II.

“Scoping”

IPPC-direktivet foreskriver ikke en scopingfase svarende til VVM-direktivet, men indeholder derimod i artikel 6 en detaljeret beskrivelse af det indhold, en ansøgning om godkendelse skal indeholde. Dette svarer stort set til de tilsvarende danske indholdskrav i forbindelse med kapitel 5 ansøgninger.

Kendetegnende for både IPPC og kapitel 5 ansøgningerne er, at de af gode grunde – nemlig det mere begrænsede miljøbegreb - alene indeholder beskrivelser af teknisk/forureningsmæssig karakter.

”Redegørelse”

IPPC-reglerne stiller ikke som VVM-reglerne krav om udarbejdelse af en egentlig redegørelse.

Grundlaget for godkendelsesarbejdet er ansøgningen og de oplysninger myndigheden enten allerede besidder eller finder det nødvendigt at fremskaffe for sagens behandling. Offentlighedens bemærkninger til ansøgningen skal dog altid indgå i sagsbehandlingen.

I modsætning til VVM-reglerne skal der ikke udarbejdes en egentlig samlet redegørelse til brug for inddragelsen af offentligheden eller den senere myndighedsbeslutning, men i dansk ret opereres med en miljøteknisk beskrivelse og vurdering som en del af afgørelsen.

Offentliggørelse

IPPC-direktivet foreskriver, at ansøgningen skal offentliggøres inden myndigheden træffer beslutning om godkendelse, således at borgerne får lejlighed til at udtale sig. Disse udtalelser skal indgå i sagens behandling.

Godkendelse

Myndigheden kan herefter godkende eller afslå at godkende virksomheden. Godkendelsen kan betinges og skal offentliggøres.

Godkendelsen skal revideres med jævne mellemrum og kan ved revisionen bl.a. skærpes på grundlag af de såkaldte BAT-notes (Bedst Tilgængelig Teknologi). Dette krav går videre end VVM-direktivet.

Tilsyn og miljøoplysninger

IPPC-direktivets regler om tilsyn og miljøoplysninger findes ikke tilsvarende i VVM-direktiverne, men derimod i den gældende miljøbeskyttelseslov.

IPPC-reglerne indebærer, at alle miljøoplysninger, som tilvejebringes i forbindelse med dette tilsyn - herunder også egenkontrol - gøres offentligt tilgængelige.

Den danske implementering

Det samspil, der har været mellem VVM-reglerne og miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 siden 1994, er fastholdt i forbindelse med implementeringen af IPPC. Således kan VVM-reglerne uden yderligere offentlighedsbestemmelser sikre, at borgerne også får kendskab til ansøgningen, inden myndighederne godkender projektet.

Dette gælder uden problemer i de sager, der omfattes af både VVM og IPPC. For de IPPC-sager som ikke samtidig omfattes af VVM-reglerne, og for de IPPC-revisionssager, hvor der ikke foretages væsentlige ændringer, og som derfor heller ikke omfattes af VVM-reglerne, skal der ske en selvstændig og af VVM uafhængig offentliggørelse, inden godkendelsen gives.

Når der ses bort fra revisionssagerne, vil antallet af IPPC-sager uden VVM kunne forventes at være begrænset.

Bilag 3

Andre vigtige EF-direktiver

Indledning

En række EF-direktiver har mere eller mindre direkte indflydelse på brugen af VVM-proceduren. Dette kan være som grundlag for screeningsprocessen eller i fastlæggelsen af undersøgelsesindholdet - scopingfasen. I det følgende nævnes de direktiver, som enten direkte anføres i VVM-direktiverne eller mere indirekte henviser til forhold, som skal tages i betragtning - eksempelvis Sevesodirektivet, nitratdirektivet og drikkevandsdirektivet.

Direktiverne

De VVM-relevante direktiver omfatter Fugledirektivet, Habitatdirektivet, Sevesodirektivet, de to affaldsdirektiver, Nitratdirektivet, Drikkevandsdirektivet og Vandrammedirektivet⁴. Fælles for disse direktiver er, at de alle indgår i VVM-direktivet som kriterier i screeningsprocessen. Således findes henvisningerne til affaldsdirektiverne som definitioner på affaldstyper og behandlingsformer, der kan udløse VVM-pligt, jf. direktivets bilag I.

Sevesodirektivets anlægstyper er i de danske VVM-regler alle omfattet af VVM-pligten - bilag 1.

Fugle- og Habitatdirektivet indgår i direktivets bilag III som et af de kriterier, der skal tages i betragtning i screeningen. Imidlertid rummer disse direktiver i sig selv et krav om miljøvurdering, som bl.a. kan opfyldes via VVM-pligten. Der er derfor god grund til at antage, at anlæg, der kan påvirke de beskyttelseshensyn, der søges varetaget af de to direktiver, også er VVM-pligtige i VVM-direktivets forstand. Det vil sige, må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt - jf. direktivets art. 2.1.

Nitratdirektivet og drikkevandsdirektivet optræder mere skjult i VVM-direktivets bilag III, men sigtet er fortsat det samme om end mindre præcist. Dette berører især screeningen af landbrugsprojekter og her især intensive husdyrproduktioner. Der er dog overladt et større spillerum for den enkelte stat i spørgsmålet om, hvornår VVM-pligten udløses, idet der ikke i disse direktiver på samme måde som i de ovenfor omtalte er en så klar direkte kobling til det enkelte projekt.

⁴ Fugledirektivet, Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF)

Habitatdirektivet, Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

Sevesodirektivet, Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer

Affaldsdirektiverne, Rådets direktiv af 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald samt Rådets direktiv af 12. december 1991 om farligt affald (91/689/EØF)

Nitratdirektivet, Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget

Drikkevandsdirektivet, Raadets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand

Vandrammedirektivet, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

Endelig indgår Vandrammedirektivet gennem fastlæggelse af målsætninger for overfladevandkvaliteten – målsætninger, der allerede kendes i de gældende regionplaner. Vandrammedirektivet går dog videre ved at stille mere præcise krav til forvaltningen og miljøpolitikken med sigte på at kunne opnå de fastlagte kvalitetsmål. Dette vil alt andet lige få betydning for såvel screeningen, herunder hvornår der vil være VVM-pligt for et konkret anlagsprojekt, som indholdet af selve VVM-redegørelserne.

VVM-redegørelsen

VVM-redegørelsen er et meget vigtigt redskab i forbindelse med overholdelsen af disse direktiver. Redegørelsen giver grundlaget for at vurdere, om en fravigelse af direktiverne er nødvendig. Dette sker bl.a. ved at belyse mulige alternativer, valget ikke at gennemføre projektet (0-alternativet), forskellige udformninger, der kunne tage hensyn til miljøet, forebyggende og afhjæpende foranstaltninger m.m.

Redegørelsen bliver således en vigtig brik i forvaltningen af direktiverne og i fastholdelsen af direktivernes kvalitetsmål.

Dette er bl.a. baggrunden for, at EU-kommissionen omtaler VVM som et af de vigtigste redskaber i den europæiske miljøpolitik.

TEN og ESDP

Indledning

TEN og ESDP er begge eksempler på den traditionelle fysiske planlægning. Således er TEN en overordnet europæisk infrastrukturplan baseret på funktionelle overvejelser om tilgængelighed, og det samme gør sig i stort omfang også gældende for ESDP, hvor dog også forhold som arbejdsdeling og regionalisering spiller en vigtig rolle.

Miljøet har ikke nogen fremtrædende rolle i denne planlægning, og skal måske heller ikke have det, men da begge planer sætter rammer for de store europæiske infrastrukturinvesteringer ville en miljøkonsekvensvurdering sikre, at der også senere i beslutningsprocessen var taget miljømæssige hensyn.

Miljøet sikres i dag alene gennem VVM-reglerne, som først på projektstadiet inddrager de miljømæssige konsekvenser af beslutninger taget på et europæisk plan. Beslutninger det kan være svært at påvirke på projektniveauet bortset fra den påvirkning, der ligger i mulige miljøtilpasninger og projektjusteringer. Derimod er det næppe muligt at påvirke selve valget af løsning på dette sene tidspunkt i beslutningsprocessen.

Vedtagelsen af direktivet om miljøvurdering af planer og programmer (SMV) vil forhåbentlig have den effekt at miljøvurderingerne også blive et naturligt element i disse fælles europæiske planer, og således ikke først inddrages på projektstadiet.

Litteratur

EU-direktiver:

Rådets direktiv af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (85/337/EØF) (VVM)

Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM)

Forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet (KOM(96) 511 endelig udg.)

Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC)

Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF)

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer

Rådets direktiv af 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald

Rådets direktiv af 12. december 1991 om farligt affald (91/689/EØF)

EU-domstolens kendelser:

Dom af 11. august 1995 i sag C-431/92 mod Tyskland vedrørende et konventionelt kraftværk i Grosskrotzenburg

Dom af 2. maj 1996 i sag C-133/94 mod Belgien vedrørende bla. begrebet ”integreerede kemiske anlæg”.

Dom af 24. oktober 1996 i sag 72/95 mod Holland vedrørende bla. Forholdet til tidligere planlægning – ”Kraaijeveld –sagen”.

Dom af 18. juni 1998 i sag C-81/96 præjudiciel afgørelse vedrørende nye og tidligere tilladelser.

Dom af 21. januar 1999 i sag C-150/97 mod Portugal vedrørende manglende implementering

Dom af 16. september 1999 i sag C-435/97 mod Provinsen Bozen (Italien) vedrørende artikel 1.5 – anlægslove

Dom af 21. september 1999 i sag C-392/96 mod Irland vedrørende art. 4.2

Dom af 19. september 2000 i sag C-287/98 mod Luxembourg vedrørende art. 1.5

European Commission, Environmental Impact Assessment, Guidance on screening, May 1996

European Commission, Environmental Impact Assessment, Guidance on scoping, May 1996

Rådets fælles holdning af 28. september 1995 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentet og Rådets beslutning om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet

DETR, Draft Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations, 16 July 1998

Begutachtungsentwurf Beilage A, Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz – UVP-G), Udateret.

Udateret notat, Implementing the amended EIA-Directive 97/11/EC in the Netherlands

Uddrag af: International Environmental Impact Assessment, European and Comparative; Law and Practical Experience, October 1996, Forlaget Cameron May:

Chapter 9; Procedural Aspects of EIA: The Role of the Dutch EIA Commission, by Margreet-Femke de Jong

Chapter 11; EIA in the Nordic Countries, by Ulf Kjellerup

Nye bestemmelser om konsekvensutredninger, Miljøverndepartementet, Norge

Løbende oversigter over VVM-regionplantillæg modtaget i landsplanafdelingen, Landsplanafdelingen.

Diskussionsoplæg til brug for mødet i den eksterne arbejdsgruppe 25. marts 1998, Miljøstyrelsen 17. marts 1998

Baggrundsnotat om direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, Miljøstyrelsen 8. januar 1998

Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, udkast marts 1998; med betænkning, udvalsspørgsmål og svar

Udkast af 24. november 1997 til bekendtgørelse om supplerende regler i medfør lov om planlægning (samlebekendtgørelse)

Udkast af 1. december 1998 til bekendtgørelse om supplerende regler i medfør lov om planlægning (samlebekendtgørelse)

Notat af 1. december 1998, Redegørelse for ændringer i forslag af 1. december 1998 til bekendtgørelse om supplerende regler i medfør lov om planlægning (samlebekendtgørelse)

Landsplannyt nr. 24, august 1998, Miljø og Energiministeriet, Landsplanafdelingen