

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon
Fax 7262 6790
info@tbst.dk
www.tbst.dk

Notat
TS6020100-00015
Dato 8. maj 2017

Høringsnotat

Bekendtgørelse om VVM vurdering på havneområdet

1. Indledning

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har den 13. marts 2017 sendt udkast til bekendtgørelse om VVM vurdering på havneområdet i høring hos de i bilag 1 nævnte høringsspartner. Udkastet til bekendtgørelsen har også været offentliggjort på Høringsportalen.

Høringsfristen udløb den 3. april 2017.

Følgende organisationer har meddelt, at de ikke har bemærkninger: Danske Regioner, Erhvervsministeriet, Metroselskabet, Vejdirektoratet, Vikingeskibsmuseet.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har herudover modtaget høringssvar fra Danske Havne og Danske Havnevirksomheder (har afgivet fælles høringssvar, som Danmarks Skibsmæglerforening og DI Transport har tilsluttet sig), Kystdirektoratet, KL, Miljøstyrelsen og Danmarks Naturfredningsforening.

I det følgende refereres og kommenteres hovedindholdet i de modtagne høringssvar opdelt efter relevante emner. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens kommentarer til de enkelte emner følger efter i kursiv.

2. Generelt:

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder anerkender bestræbelserne på at forenkle processen for vurdering af virkning på miljøet for erhvervshavne og Københavns Havn, således at reglerne om miljøvurdering fremover findes i én bekendtgørelse. Yderligere ses det som en positiv udvikling, at styrelsen bliver kontaktpunkt gennem hele ansøgningsprocessen, og derfor er der forståelse for, at denne bekendtgørelse afspejler styrelsens sagsbehandling.

3. Bilag 1 og 2 til bekendtgørelsen

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder stiller spørgsmål ved, om bilag 1 og bilag 2 er nødvendig i deres fulde tekst, da bekendtgørelsen specifikt har fokus på erhvervshavne og Københavns Havn, hvorfor det kunne klares med en korrekt henvisning til den relevante lovgivning. Begge bilag bidrager til øget forvirring omkring, om projektet skal udarbejde en miljøkonsekvensvurdering eller ej. Der kan henvises til den retmæssige lovgivning, hvis der skulle være behov for at se de yderligere punkter.

Kommentar:

Baggrunden for, at bilag 1 og 2 er optrykt i deres fulde tekst, er, at styrelsen ønsker at sikre korrekt implementering af EU VVM-direktivet gennem direktivnær tekst. Tilsvarende er bilagene i deres fulde tekst en del af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets VVM-lovgivning på vej- og baneområdet. Der tilsigtes i øvrigt ikke praksisændring med det fulde optryk af VVM-direktivets bilag 1 og 2.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

4. Projekter omfattet af bekendtgørelsen: § 1, stk. 1, og § 5 om Anlæg og udvidelse af erhvervshavne - snitflader

Kommunernes Landsforening (KL) finder, at der er en uklarhed i definitionen i § 1, stk. 1, om Anlæg og udvidelse af erhvervshavne. Dækker det også sejlrender og etablering af klappladser?

KL finder videre, at der mangler en snitflade mellem Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver og kommunens opgaver i forhold til havne: Er snitfladen, at styrelsen har ansvar for det, der etableres på søterritoriet, herunder opfyldning eller nye kanaler og kajanlæggene, mens kommunen har ansvaret for arealerne fra kajkanten og ind i land? Det er bl.a. punkt 3 om vandledninger i § 5, som man ville kunne stille dette spørgsmål til, og begge love har punktet om erhvervshavne over fsva fartøjer på over 1350 tons.

Kommentar:

Bekendtgørelsen finder anvendelse på projekter, der er omfattet af havneloven og metroloven. I henhold til de to regelsæt, er styrelsen myndighed for så vidt angår projekter på søterritoriet i erhvervshavne samt projekter i Københavns havns søområde. Kommunen er derimod myndighed for så vidt angår projekter på land. Kystdirektoratet er myndighed på områder omfattet af kystbeskyttelsesloven. De vandledninger, der refereres til i § 5, er de, som føres over søterritoriet i erhvervshavne.

3. Definition af fartøjer over 1350 tons, jf. § 4, nr. 1.

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder efterspørger opklaring omkring, hvad der menes med fartøjer på over 1350 tons. Der kan opstå forvirring om, hvorvidt der er tale om tons dødvægt (lastens vægt) eller bruttoregister tons (skibets egen vægt). I EU-Kommissionens vejledning til fortolkning af VVM-direktivets bilag 1 og 2, står der, at det skal forstås som tons dødvægt. Danske Havne og Danske Havnevirksomheder vil gerne bakke op om denne fortolkning og opfordre til, at "dødvægt" skrives direkte ind i bekendtgørelsen.

Kommentar:

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er enig i, at der er tale om tons dødvægt, og det vil blive præciseret i bekendtgørelsen.

4. Nærmere definition af projekter, der ikke er omfattet af § 5

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder opfordrer til, at der overvejes nogle klarere definitioner for, hvorvidt et projekt er omfattet af formuleringerne i § 5 eller ej. Dette med henblik på at afklare, om der overhovedet skal indsendes ansøgninger ved mindre projekter o. lign. Havnebranchen har behov for fleksibilitet i de daglige operationer, og der bør derfor skabes størst mulig sikkerhed om de fysiske rammer herom.

Kommentar:

Bortset fra pkt. 4) Uddybning og opfyldning er de resterende formuleringer i § 5 direktivtekst og citeret ordret mhp. direktivnær implementering.

Der er med bestemmelsen ikke tilsigtet praksisændring i forhold til de gældende regler. Det er havneloven, der regulerer, hvornår der kræves tilladelse til et havneprojekt, jf. havnelovens § 2, og hvor der ikke er fastsat en nedre grænse for, hvilke projekter, der er omfattet af kravet om tilladelse. Det fremgår af havnelovens § 2, stk. 2, at et projekt inden for havnens dækkende værker ikke kræver tilladelse, medmindre udvidelsen kræver en vurdering af de miljømæssige konsekvenser af projektet.

Styrelsen vurderer efter havnelovens § 2, stk. 2, om der kan være tale om væsentlig påvirkning i forbindelse med faste anlæg, uddybning og opfyldning inden for dækkende værker, og dermed om projektet er omfattet af VVM-pligt. Hvis styrelsen kommer frem til, at der ikke er VVM-pligt i § 2, stk. 2, projekter meddeler styrelsen, at projektet ikke kræver tilladelse, og at projektet kan iværksættes uden yderligere foranstaltninger.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

5. Scoping

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder spørger til, hvad konsekvensen er for projektansøger ved at anmode om en udtalelse vedrørende indholdet, der skal fremgå af miljøkonsekvensrapporten (scoping). Herunder tidshorisont for, hvornår udtalelsen skal være udarbejdet og betydningen for sagsbehandlingen.

Kommentar:

Det er ikke et krav, at der skal udarbejdes en udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten (scoping). Det er et tilbud til projektansøger, hvorved miljøkonsekvensrapporten kan målrettes det konkrete projekt. Hvis projektansøger anmoder om scoping, hører styrelsen de berørte myndigheder, dvs. myndigheder, som kan blive berørt på deres ressortområde, vedr. miljøpåvirkningerne af projektet.

Scoping har den fordel, at projektansøger ved, hvad myndighederne vil forvente af indhold i miljøkonsekvensrapporten – dvs. en form for indholdsfortegnelse. Det kan være en stor fordel for projektansøger i forhold til forventningsafstemning med de emner, som er relevante at fokusere på i miljøkonsekvensrapporten. Det kan bl.a. spare tid på misforståelser om indhold. Myndighederne bliver ligeledes forpligtet på, hvad der fremgår af scoping til indhold, og den kan derfor bidrage til at skabe klarhed om indholdet.

For at skabe bedre klarhed over processen, har styrelsen indsat en frist på 14 dage i udkastet til scopinghøringen og præciseret, at miljøkonsekvensrapporten skal være baseret på scopingudtalelsen, hvilket også fremgår af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets VVM-lovgivning på vej- og bane området.

6. Miljøkonsekvensrapportens indhold og udarbejdelse

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder anfører, at udkastets ordlyd "Miljøkonsekvensrapporten skal være fuldstændig, af tilstrækkelig høj kvalitet og skal mindst omfatte følgende (...)" Ordet "fuldstændig" er stærkt problematisk, idet det altid vil kunne argumenteres for, at noget ikke er fuldstændigt. Danske Havne og Danske Havnevirksomheder mener, at ordet "fuldstændig" med fordel kan slettes, idet de to øvrige krav - "af tilstrækkelig høj kvalitet" og "skal mindst omfatte følgende" - giver myndighederne den fornødne hjemmel til at skride ind over for utilfredsstillende miljøkonsekvensrapporter.

Kommentar:

Ordlyden er identisk med ordlyden i loven, og som i øvrigt er direktivtekst.

Det kan tilføjes, at styrelsens bedømmelse udover at bero på en konkret vurdering, vil tage udgangspunkt i, hvad projektet indeholder i

forhold til, hvad rapporten som minimum skal omfatte. At fjerne ordet "fuldstændig" vil ikke gøre nogen forskel for den konkrete bedømmelse, men vil betyde en forskel i forhold til direktivnær implementering. Formuleringen bibeholdes derfor.

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder henviser videre til ordlyden i § 9, stk. 2, der fastslår, at miljøkonsekvensrapporten skal være udarbejdet af kvalificerede og kompetente eksperter. Dette synes også at være en problematisk formulering, der hverken henviser til proces eller produkt, men til den udførende aktør. Formuleringen kan desuden åbne for juridisk uenighed om, hvornår nogen er "kvalificeret og kompetent". Det foreslås helt at slette sætningen. En tilstrækkelig høj kvalitet i rapporten er jo sikret qua samme paragrafs stk. 1.

Kommentar:

Ordlyden er identisk med ordlyden i Transport-, Bygnings- og Boligministeriets VVM-lovgivning på vej- og baneområdet, som i øvrigt er direktivtekst.

Ved tvivlsspørgsmål vil det blive en konkret vurdering. I praksis vil styrelsen formentlig ikke gå ind i spørgsmålet om eksperten, men kommentere på kvaliteten af miljøkonsekvensrapporten og udbede yderligere oplysninger m.v., indtil projektet er tilstrækkeligt belyst til, at styrelsen kan træffe afgørelse. Der tilsigtes således ikke nogen materiel ændring i forhold til de gældende regler.

7. Fælles miljøkonsekvensrapport

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder finder, at ordlyden af § 11 om fælles miljørapport undrer og bekymrer. Denne bekendtgørelse har til formål at vurdere om et projekt er VVM pligtig eller ej, samt redegøre for hvilken påvirkning, der kan være på Natura 2000 områder.

Der er forskel på om et anlæg eller foranstaltning bliver vurderet efter denne bekendtgørelse eller anden lovgivning, som myndighederne i fællesskab kan aftale, at projektet hører under. Med henblik på at sagsbehandlingstiderne kan variere, kan et projekt derfor risikere at blive unødigt forlænget.

Det er kritisabelt, at der i § 11 bliver lagt op til, at myndigheder indbyrdes blot kan aftale noget andet end det, der bliver ansøgt om. Som minimum bør projektansøger have mulighed for at kommentere på, om deres projekt i givet fald hører under en anden lovgivning end den først ansøgte.

Kommentar:

Det er tale om en videreførelse af hidtidig praksis.

Bestemmelsen skal forstås således, at myndighederne er forpligtet af deres respektive lovgivning, som fortsat beror på myndighedernes hjemmel på de respektive ressortområder. Men proces og sammen-skrivning af f.eks. én VVM i stedet for måske 3 forskellige, hvor der både skal være VVM på søterritoriet, på land og en miljøgodkendelse, er op til myndighederne inden for de fastsatte rammer i den respek-tive lovgivning.

For at sikre klarhed over bestemmelsen, har styrelsen tilpasset ordly-den, således at det nu udtrykkeligt fremgår, at projektansøger kan anmodes om at udarbejde en fælles rapport og streget sætningen "ef-ter reglerne i dette kapitel eller efter reglerne i en anden myndigheds bekendtgørelse".

8. Afgørelse efter screening

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder savner afklaring om-kring, hvem der helt konkret giver tilladelse til, at projektet gennem-føres, såfremt at der ikke stilles krav omkring en miljøkonsekvensvur-dering.

Kommentar:

Det er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, der giver tilladelse efter hav-neloven hhv. metroloven, også hvis der ikke stilles krav om miljøkon-sekvensvurdering. Regelsættet herom er uændret.

9. Konsekvensvurdering af Natura 2000-områder

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder anerkender vigtigheden af at passe på Danmarks særlige natur og er ikke uenige i, at der ikke må ske unødigt skade på naturen. Dog i denne bekendtgørelse bliver der lagt op til, at hvis projektansøger ikke kan godtgøre, at der i det kommende projekt ikke sker skade på det internationale naturbeskyt-telsesområde, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det gældende projekt.

Dette mener Danske Havnevirksomheder og Danske Havne er en unød-ig stramning af EU's Habitatdirektiv, hvor der står, at såfremt der ikke kan påvises skade på området integritet eller at det planlagte projekt ikke vil kunne påvirke væsentligt eller have betydelige nega-tive konsekvenser for Natura 2000 området (jf. Habitatdirektivet, 92/43/EØF, artikel 6).

Formuleringen om "væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet" kan genfindes mange steder i bekendtgørelsesudkastet. Det bør således også anvendes i disse paragraffer med henblik på at sikre juridisk konsistens. Ikke mindst i forhold til EU-direktivet, da der i Danske

Havnes og Danske Havnevirksomheders optik ellers vil være tale om dansk overimplementering.

Danmarks Naturfredningsforening finder, at som udgangspunkt er VVM-direktivets og habitatdirektivets indhold dækket af reglerne i bekendtgørelsen. Der kan dog være tvivl om reglerne i §§ 20-22 i sin stringens er helt i overensstemmelse med habitatdirektivets krav.

Kommentar:

Bestemmelsen er en videreførelse af gældende ret, dvs. den implementering af reglerne i styrelsens sektorlovgivning, som allerede er foretaget, men betragtningerne om ordlyd er taget til efterretning, og der er foretaget sproglige justeringen indenfor rammerne af den gældende implementering. Det fremgår nu af ordlyden, at styrelsen ikke kan meddele tilladelse til projektet, hvis konsekvensvurderingen viser, at det ikke kan udelukkes at projektet vil skade et Natura 2000-område. Samme ordlyd som Transport-, Bygnings- og Boligministeriets øvrige bekendtgørelser på området, f. eks. for Femern og Storstrøm.

10. Internationale høringer

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder finder, at formuleringerne synes unødigt vanskelige. Det er desuden uklart hvornår i processen, vurderingen foregår, hvem der foretager vurderingen, på hvilken baggrund, og hvordan afgørelsen træffes. Det foreslås at formulere paragraffen som følger:

"Viser en miljøvurdering, jf. § 1, at et projekt får væsentlige indvirkninger på miljøet i en anden stat, skal Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen snarest muligt (...)" osv.

Kommentar:

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har taget bemærkningerne til efterretning og har uddybet bestemmelsen for så vidt angår proces. Ordlyden er nu identisk med den tilsvarende bestemmelse i Transport-, Bygnings- og Boligministeriets VVM-lovgivning på vej- og baneområdet. Det skal dog bemærkes, at bestemmelsen kun rent undtagelsesvist vil være relevant for havneområdet, da der typisk ikke er tale om grænseoverskridende projekter.

10. Overvågning, § 24 og 25

Danske Havne og Danske Havnevirksomheder anfører, at disse to paragraffer synes at indeholde det samme. Det bør overvejes om de kan slås sammen.

Kommentar:

Styrelsen har på baggrund af bemærkningerne slettet stk. 1 i § 25, da den var gentagelse af ordlyden i § 24.

Kommunernes Landsforening efterspørger krav om, at resultaterne af overvågningen skal stilles til rådighed for andre myndigheder og offentligheden, så de kan anvendes i andre vurderinger.

Kommentar:

Styrelsen gør opmærksom på, at det ikke er et krav efter direktivet at afrapporteringen offentliggøres. Der vil således være tale om overimplementering, hvis et sådan krav skulle indsættes. Af hensyn til direktivnær implementering vil der ikke blive fastsat et krav i bekendtgørelsen om sådan offentliggørelse.

Styrelsen har dog taget ønsket til efterretning og vil fremadrettet overveje, hvorvidt og hvordan afrapporteringer kan offentliggøres og stilles til rådighed for andre myndigheder uden dog at fastsætte regler herom.

11. Samordnet procedure:

Miljøstyrelsen påpeger, at det fremgår af bekendtgørelsen, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal anvende en samordnet procedure, hvis et projekt forudsætter vurderinger efter VVM-reglerne og bestemmelser, som implementerer habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet.

Miljøstyrelsen gør i den forbindelse opmærksom på, at visse projekter omfattes af bekendtgørelsen forudsætter, at der indvindes råstoffer på havet eller på land, og/eller håndtering af opgravet materiale fra udbygninger i form af nyttiggørelse og/eller klapning. For sådanne projekter er der behov for, at disse dele af projektet tænkes ind fra starten, og at konsekvenserne belyses i miljøvurderingen af projektet efter VVM-reglerne (dog ikke klapning) og habitatreglerne.

Kommunernes Landsforening anfører, at ved projekter på havne er der ofte myndighedssammenfald, så både Trafik-, Bygge- og Byggestyrelsen, Kommunen og eventuelt også Miljøstyrelsen samt Kystdirektoratet er VVM-myndigheder, hvilket kan give udfordringer. Her er det væsentligt, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fremadrettet fungerer som egentlig projektleder.

Kommentar:

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er opmærksom på den problemstilling, Miljøstyrelsen og KL rejser. Det vil således blive indtænkt i styrelsens ansøgningsmateriale og vejledninger, ligesom styrelsen også via myndighedshøringen sikrer, at berørte parter inddrages.

12. Klageadgang og straf

Danmarks Naturfredningsforening påpeger, at der efter bekendtgørelsen ikke er adgang til administrativ klage, hvilket betyder, at indbringelse af en afgørelse skal ske for domstolene. Dette er næppe foreneligt med art. 11 i VVM-direktivet, som taler om, at offentligheden skal have en nem adgang til prøvelse af en afgørelse. I dansk forvaltnings-tradition udgør en domstolsprøvelse ikke nem adgang. Hertil kommer, at adgang til prøvelse ikke må være uoverkommeligt dyr, hvilket en domstolsprøvelse generelt er, medmindre der gives fri proces. Bestemmelsen kunne derfor indebære, at klager skulle indrømmes fri proces, hver gang en sag igangsættes.

Efter art. 10a i VVM-direktivet skal straffen for at overtræde bestemmelserne være klare, effektive og forebyggende. Ifølge bek. § 34 kan der højst idømmes bødestraf. Det er lidt svært at se, at bødestraf i sig selv skulle være tilstrækkelig til at være "klar, effektiv og forebyggende" og sikre at bestemmelserne ikke overtrædes. I og med der heller ikke er fastsat kriterier for udmåling af bødestraf, må udgangspunktet være, at det er tvivlsomt om § 34 er i overensstemmelse med art. 10 a i VVM-direktivet.

Kommentar:

Spørgsmålet om klageadgang er ikke reguleret af denne bekendtgørelsen, men reguleret af styrelsens delegationsbekendtgørelse. Det fremgår af denne, at klageadgangen er afskåret.

Strafbestemmelsen er identisk med Transport-, Bygnings- og Boligministeriets VVM-lovgivning på vej- og baneområdet. Herudover er der ikke i havneloven hjemmel til at fastsætte andet end bødestraf i forskrifter udstedt i medfør heraf. Tilsvarende gælder for metroloven.

13. Andet – Implementering af MV direktivet:

Danmarks Naturfredningsforening oplyser, at det ikke ses, at man har forsøgt at dække direktivet om miljøvurdering af planer og programmer i bekendtgørelsen. Hvis en havnemyndighed/et havneselskab udarbejder en udviklingsplan for en havn, er planen som udgangspunkt omfattet af krav om miljøvurdering, før planen kan vedtages lovligt. Der findes slet ikke regler herfor i bekendtgørelsen. Dette må anses for at være en fundamental mangel i bekendtgørelsen (præmis: Der findes ikke andre regler i Transportministeriet der dækker MV-direktivets krav).

Kommentar:

Det er korrekt, at MV direktivet ikke er implementeret i sektorlovgivningen. Reglerne er implementeret i Miljøstyrelsens generelle regulering, hvortil der henvises.

14. Ophævelsesbestemmelsen:

Kystdirektoratet gør opmærksom på, at følgende bekendtgørelser skal ophæves: Bekendtgørelse nr. 875 af 2. september 2008 om procedurer for afgørelse om, hvorvidt der foreligger en miljøskade eller en

overhængende fare for en miljøskade på beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne og kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet, samt bekendtgørelse nr. 580 af 29. maj 2013 om Kystdirektoratets opgaver og beføjelser og om klageadgang.

Kommentar:

Bekendtgørelserne ophæves ikke med bekendtgørelsen, da begge bekendtgørelser allerede er ændret i 2016 på baggrund af ressortændringen. Bekendtgørelserne skal derfor opretholdes.

15. Øvrige ændringer

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har ud over ovennævnte ændringer foretaget enkelte præciserende ændringer i bekendtgørelsen i forhold til det udkast, der har været i høring med henblik på at sikre direktivnær implementering.