

Referat af DSFMB-temadag: Hjælper Miljøkonsekvensvurderinger Miljøet i Havet

(Afholdt hos Rambøll i København d. 8. oktober 2015, referat DSFMB, J. Kusnitzoff)

Oplægsholdere:

Gert Johansen, Fhv. specialkonsulent, Naturstyrelsen

H. Ina Elmer, specialkonsulent, Naturstyrelsen

Claus Dynesen, projektdirektør, Femern A/S

Michael Olesen, seniorkonsulent, Rambøll

Helle Knudsen, projektchef, NIRAS

Kristian Nehring Madsen, business development director, Orbicon

Mark Desholm, PhD, chef for Naturfaglig Afdeling, Dansk Ornitologisk Forening

Ulf Kjellerup, senior juridisk rådgiver, COWI

Ordstyrere:

Kurt Jensen, formand i DSFMB

Maj Højgaard Holst, kasserer i DSFMB

Peter Blanner, DSFMB

Morten Hjordt, chief specialist, Water and Nature, COWI

Overordnede holdninger fra dagens deltagere og oplægsholdere

VVM har haft en positiv virkning på havmiljøet, men der er plads til forbedring. Der er hårdt brug for simplificering og harmonisering af lovgivning og proces på området, og flere nævnte et ønske om en fælles databank for VVM-data. Det blev dog bemærket, at der vil være væsentlige problemstillinger forbundet med det, såsom kvalitetssikring og opdatering. Der var udbredt enighed om, at en opprioritering (forbedring) af scoping-processen vil gøre vurderingerne mere strømlinede og relevante, og at der derudover er stort behov for en fælles (vedtaget) begrebstolkning på tværs af interessenterne. Der var enighed om fordelene ved et mere økosystem-baseret fokus i VVM'erne frem for fokus på enkelt-bestande og arter.

Referat

Kurt Jensen, formand for DSFMB:

Formanden bød alle velkommen, takkede Rambøll for lokaler og engagement, og gav en kort intro til dagens tema: Har VVM-direktivet virket efter hensigten, og står udbyttet mål med udgiften? Kurt fremhævede at emnet er så komplekst, at der (tvivlsomt) næppe ville komme et enkelt svar på spørgsmålet, men at temadagen mere gik ud på at belyse hvad der er gået godt, og hvad der ikke er gået godt, og på den måde afdække hvad der eventuelt bør ændres. Med rammerne således sat præsenterede han dagens første oplægsholder.

Gert Johansen, fhv. specialkonsulent, Naturstyrelsen: "VVM i historisk perspektiv"

Gert førte forsamlingen igennem VVM-direktivets historie fra vuggen, over diverse børnesygdomme og frem til den nuværende status. Forarbejdet til det egentlige direktiv startede med at verdens første miljølov blev vedtaget i 1969 i USA. I 1972 vedtog FN en udvidet udgave, og i 1978 tog EU de første skridt hen imod det egentlige VVM-direktiv, der blev vedtaget i 1985, og kan dermed fejre sit 30 års jubilæum i år. Gert gennemgik Danmarks obsternasige rolle i beslutningsprocessen og de gentagne irettesættelser vi modtog fra EU i forbindelse med implementeringen i de følgende år, indtil vores

fortolkning til sidst blev godkendt. VVM-direktivets vigtigste egenskab er ifølge Gert den forebyggende effekt og gennemsigtighed i beslutningsprocessen. Et af problemerne er dog, at VVM på havet - især efter Kommunalreformen - er blevet genstand for en del usikkerhed.

Helle Ina Elmer, specialkonsulent, Naturstyrelsen: *"Overordnede juridiske rammebetingelser i direktiv og national ret"*

Helle lagde ud med at pointere, at den overordnede betingelse for at VVM virker er demokrati. Herefter gennemgik hun nogle af de VVM-lovændringer, der for nylig blev sendt til høring. Særligt markante forslag til ændringer var ifølge Helle, at VVM'en nu skal indeholde en forkortet udgave af myndighedens begrundelse, og at 'væsentlige og skadelige ændringer' skal overvåges af bygherren. Derudover pointerede Helle at den nye regering har indført et punkt til den samlede lovforslagsændring, som stiller krav om minimums-implementering i forhold til VVM, og at det sammen med forlængede behandlingstider muligvis vil føre til mindre beskyttelse af havmiljøet. Helle mente også, at det generelt var et problem at tale juridiske rammer for VVM på havet, fordi reglerne på søterritoriet er langt sværere at definere i modsætning til VVM på fastlandet.

Salen diskuterede derefter den beklagelige to ugers forskel på høringsfrist og scoping-høringsfrist, og hvordan man vælger hvilke direktiver der skal medregnes. Sidstnævnte er myndighedens eget ansvar at bedømme, forklarede Helle.

Kurt Jensen beklagede, at oplægsholder Pernille Skyt fra NIRAS havde meldt afbud pga. sygdom, men at han som kompensation ville komme med et indspark. Kurt pointerede at omfanget af VVM-rapporterne er blevet astronomiske bl.a. fordi scoping ikke længere bliver brugt ordentligt. Derfor frasorterer man ikke længere, men undersøger alt, hvilket gør rapporterne umulige at læse inden for høringsfristerne. Kurt efterlyste derfor en mere intelligent scoping-proces, inden han gav ordet til næste taler.

Claus Dynesen, projektdirektør, Femers A/S: *"VVM i et grænseoverskridende projekt"*

Claus tilsluttede sig Kurts pointe, og forklarede hvordan den demokratiske proces kan gå tabt pga. de store rapporter, som ingen kan nå at læse. Store VVM-projekter er desuden ofte lovmæssigt forpligtet til at inddrage offentligheden i nabolandene, men flere forhold kan gøre selve processen dyr og tidskrævende. F.eks. skal de samme rapporter i kryds-høring i hhv. både Tyskland og Danmark ifølge Espoo-konventionen. Claus efterlyste også mere effektiv scoping i selve VVM-processen, så rapporterne kan forkortes og målrettes, samt mere ensartede definitioner af de biologiske og juridiske begreber, som anvendes i VVM og som ligger til grund for vurderingerne. Claus fortalte, at på grund af alle disse forhold kommer VVM-arbejdet i meget store projekter ofte til at trække ud, så de indsamlede biologiske grunddata, som man bygger rapporten på, ironisk nok kan risikere at blive forældede under selve VVM-behandlingsforløbet.

I salen blev brugen af scoping i VVM arbejdet diskuteret, desuden et andet af de omstridte juridiske begreber 'signifikante arter' og hvordan dette begreb bliver anvendt i VVM-arbejdet i dag.

Michael Olesen, seniorkonsulent, Rambøll: *"Jagten på den gode økologiske tilstand"*

'Et af målene med VVM er at sikre den gode økologiske tilstand, men hvordan gør man det i praksis', spurgte Michael Olesen. Han mente at det er for usikkert blot at se på organismesammensætningen, da den har en naturlig tidsmæssig variation. I stedet burde man fokusere på forudsætningerne for organismernes tilstand og f.eks. starte med at karakterisere systemtype, habitattype og til sidst overordnet økologisk tilstand. Derefter kan man undersøge, hvordan et anlægsprojekt evt. vil påvirke de forudsætninger, eventuelt ved at ændre vandgennemstrømning, lysindfald osv. Michael mindede

salen om, at man skal huske at tage højde for mulige gavnlige effekter på havmiljøet, som når en vindmøllepark danner grobund for nye eller flere organismer.

Helle Knudsen, projektchef, NIRAS: *"Hvad er problemerne ved VVM i praktisk udførelse"*

'Hvorfor får særlige arter specialbehandling, som f.eks. marsvin der skal forebygges mod høreskader', spurgte Helle forsamlingen. Gennem sit arbejde med at lave VVM-rapporter havde hun flere gange været ude for denne særbehandling, som ifølge hende mere er en etisk overvejelse end en biologisk. Særhensynet gør håndtering af VVM meget svær, for det er svært at begrunde hvilke organismer, der skal have ekstra hensyn og hvilke der ikke skal, argumenterede Helle.

I oplægget mindede hun salen om, at der var sket fremkridt i effektiviteten af VVM-arbejdet i de senere år, men at der stadig var lang vej. Helle nævnte i den forbindelse sit arbejde med Bornholm Vindmøllepark, hvor de havde foretaget scoping med migrerende traner, som gik godt men at der kan være stor forskel i disse vurderingers omfang og kvalitet. Derfor efterlyste Helle en mere hierarkisk, gennemsigtig og systematisk tilgang. En anden vigtig ting var ifølge Helle at tage højde for de forskellige arters varierende tålegrænser og for akkumulerede effekter fra nærliggende anlæg. Afslutningsvis præsenterede Helle problemerne: hvordan forholder man sig til en vurdering af dyr, der passerer landegrænser, som de fleste havdyr gør? Hvordan får vi færre gråzoner i lovgivningen og en mere systematisk tilgang til vurderinger af f.eks. Natura2000-områder. En særligt vigtig pointe i Helles oplæg var: VVM hjælper - bare tænk på, hvordan det ville være uden.

Kristian Nehring Madsen, business development director, Orbicon: *"Erfaringer og forslag til fremtidige forbedringer"*

For at få en praktisk tilgang til emnet havde Kristian gennemgået 11 VVM'er foretaget på anlæg på havet fra 2013-2015, og fundet forhold der kunne blive bedre. Generelt fandt han en meget skematisk forståelse baseret på belastningsstørrelse, følsomhed og grad af påvirkning, og en bestræbelse på at placere disse presfaktorer på en skala. Dette kan være en tvivlsom metode, mente Kristian, for tit bygger disse ting på øjebliksbilleder, hvor man måske kunne ønske et helårsbillede. Ting som belastningsgrad kræver også, at man først måler forhåndsbelastning for at få den faktiske effekt, påpegede han. Et andet problem er den udbredte specialbehandling af 'vores kæledyr', havpattedyrene og fuglene, som ikke giver biologisk mening. Kristian forklarede også, at der f.eks. havde været tællinger af fuglebestande, hvor vildt fluktuerende tællinger havde givet anledning til skrotning af projekter, måske uden grund. Kristian anbefalede følgende ændringer: SEA til havmølleparker, ensartet tilgang og guidelines til vurdering, udvikling af standardundersøgelseskoncept og en mere målrettet monitoring.

Der blev herefter diskuteret på baggrund af de seneste tre oplæg. Et spørgsmål lød hvorvidt monitoring kunne hjælpe scoping, og der blev svaret at det ikke var realistisk som lovgivningen så ud nu. Forsamlingen diskuterede, hvordan man bedst kunne implementere Michael Olesens forslag om fokus på forudsætninger for god økologisk tilstand, og kom frem til at der skal laves konkrete guidelines og sættes en ramme for, hvordan man reelt arbejder med det.

Forsamlingen talte derefter om problemet omkring etiske overvejelser om f.eks. høreskadede marsvin, samt at udvælge særlige arter til undersøgelserne i stedet for at evaluere habitatet. Michael Olesen kommenterede: 'Hvis der pludselig ikke er mere mad til marsvinene kan det være ligegyldigt, om de ikke kan høre. Enkelte arter giver mindre overblik, fordi de kan fluktuere'.

Fiskeriforeningens repræsentant beklagede, at der til VVM-møder med bygherrerne sjældent var nogen som havde læst VVM-rapporterne, da de er for lange. Han spurgte ud i forsamlingen om det egentlig bare var en pengemaskine for rådgiverne i sidste ende, hvilket vakte en del benovelse. Et svar lød at

rapporterne er nødvendige, og at de er lange og tidskrævende, fordi der er mange interessenter og mange komplicerede forhold, og at der jo er et resume, hvis alt andet fejler.

Efter frokosten sang forsamlingen DSFMB's hjemmelavede sang "I havets dybe stille ro" forfattet af ordstyrer Peter Blanner, som derefter beklagede at oplægsholder Henning Mørk fra DN havde meldt afbud pga. sygdom.

Mark Desholm, PhD, chef for Naturfaglige Afdeling, DOF: *"NGO-rollen som vagthund i VVM-sammensætning"*

Foreningen ser sig selv som nuanceret og ikke styret af følelser, selvom de har dem. Opgaven er at sikre fremtidige generationers mulighed for at betragte fuglene, og derfor skal levesteder og bestande beskyttes. DOF tager i den forbindelse initiativ til at indsamle data, sidde med til høringer af VVM-rapporter og lave generiske studier til afbenyttelse af VVM-konsulenterne. Mark advokerede for et større fokus på akkumulerede effekter, der bliver et større og større problem, men som få tager sig af, fordi det er svært og dyrt. Forsamlingen blev bedt om at tage højde for artsspecifikke reaktioner på forhindringer som f.eks. vindmølleparker, samt den artsspecifikke sårbarhed som flyvehøjde mm. Mark mente, at man burde lave følge-studier af hvordan fuglene rent faktisk reagerer på vindmølleparker og lignende. En måde at forbedre fuglenes sag kunne også være at undgå, afværge og kompensere for negative effekter. Mark forklarede, at det kunne indebære at planlægge anlægget væk fra trækkorridorer, afværge kollisioner med synlige farver og lys og kompensere med øget overlevelse et andet sted, f.eks. ved mindre jagt. Mark anerkendte dog det problem, at bygherrer nødig på forhånd vil lave en plan for kompensation i VVM'en, for så siger de indirekte at der måske er en negativ virkning, og projektet kommer i fare.

Oplægget affødte spørgsmålet om hvorvidt 'undgå, afværge, kompenser' ikke var i konflikt med forsigtighedsprincippet, hvor Mark mente, at metoden kunne være en backup, der gav øget sikkerhed.

Ulf Kjellerup, senior juridisk rådgiver, COWI: *"VVM-lovgivningens virkninger"*

'Der er mange love der skal opfyldes på havet; loven om at skulle fremme vedvarende energi med f.eks. havvindmølleparker, loven om kontinentalsoklen, loven om undergrunden (olie, gas, CO₂-lagring), loven om beskyttelse af havmiljø og en havnelov. Lige nu er VVM implementeret i 12 forskellige love, hvilket er EU-rekord', fortalte Ulf. Regeringen forsøger nu at skærer ned på det, for at løse det problem at kompetencen fortyndes, når den spredes over så mange instanser. I forslaget til lovændringen er der nu følgende emner inkluderet: kvalitetskrav, proceskrav, dokumentationskrav + at en projektansøger ikke selv må vurdere sin egen miljøpåvirkning (som det skete i en irsk kommune). Af tilbageværende udfordringer for VVM på havet nævnte Ulf: uens og rodede love der leder til hullede VVM'er, hvilket ifølge ham er nødt til at blive lappet.

Et helt generelt problem med VVM på havet var ifølge Ulf, at jo længere væk fra land man laver VVM'er, jo mere overordnet og forældet er data ofte, bl.a. fordi tidsplanen er for tæt, så ny data ikke kan indhentes. Som eksempel nævnte han, at han havde opdaget data fra 70'erne om fugleflokke i en rapport for nylig. Et andet problem er, at VVM-praksis er generelt dårligt forstået i Danmark og fyldt med fejl og fejltolkninger, samt at scoping er for usystematisk.

Et spørgsmål til Ulf lød på, om han havde oplevet at myndighederne tit bare accepterede konklusionen i VVM-rapporten pga. tidsnød, hvor Ulf svarede at der helt klart er sporadisk erfaring i nogle kommuner, som kan medføre at det sker.

Helle Ina Elmer – "Dagens input set i lyset af det nye VVM-direktiv"

Væsentlige ændringer: der skal nu overdrages ansvar til én myndighed om at lave vurderingen, og EU-kommissionen er ved at lave guide til hvordan dét skal foregå. Scoping er stadig frivillig, men medlemslandene kan selv fremsætte krav om at udføre den. Regeringen ser dog ikke ud til at ville benytte sig af den mulighed. Bygherren skal sørge for at VVM'en udføres af 'kompetente folk' og vurderingen skal foregå på baggrund af 'opdaterede miljøbegreber'.

Fælles afsluttende debat v. Morten Hjordt.

Processer og lovgivning skal simplificeres og harmoniseres, men hvem skal stå for det? Et forslag lød på at lave et specialiseret team af myndigheder. Problemet: der er forskellige normer og holdninger til behandlingstider og involveringsgrader i kommunerne. Der mangler vejledning til hvad der er og ikke er vigtigt, når man vurderer VVM på havet.

Forsamlingen snakkede om virkningerne af EU-kommissionens krav om 'kompetente eksperter', og hvorvidt det ville føre til en decideret certificeringsordning. Ulf Kjellerup fortalte, at der har været talt om det, men at EU-parlamentet afslog, da det bl.a. viste sig at være for dyrt. Nu er det op til den enkelte at tolke, men der vil nok snart komme krav om at dokumentere sin egen ekspertise som rådgiver, så det skal man være klar til, pointerede Ulf. I salen blev det kommenteret, at det fremkaldte kuldegysninger, for tanken om at nogle skal vurdere rådgiverne, inden de skal vurdere andre, virker som et problem i sig selv. Det blev påpeget, at der også er behov for ekspertise på myndighedssiden, for når f.eks. en havneudvidelse kan tage fem år, så burde det undervejs være muligt for den pågældende kommune at kunne ringe til en højere myndighed og få råd. Det ville måske kunne forkorte behandlingstiden lidt. En foreslog, at man med fordel kunne ringe til nabokommunen, da de måske havde været det samme igennem. Det blev dog argumenteret, at det måske ville give anledning til endnu større arbejdsbyrde hos kommunerne, så det ville være bedst med en særskilt myndighed at ringe til.

Det blev fremført, at det er svært at få VVM-godkendelse på havbrug, fordi det lader til at politikerne på forhånd har besluttet sig for, at de ikke vil have havbrug i visse kommuner. Det blev mødt med stor benovelse i salen og affødte kommentarer om, at VVM jo grundlæggende er et demokratisk redskab, der skal behandles sagligt. Politikerne kan under ingen omstændigheder på forhånd beslutte for eller imod. Dansk Akvakultur kunne dog ikke genkende problemet, da de generelt ikke mødte nogen modstand over for havbrug.

En holdning lød, at simplificering og harmonisering ikke kun bør gælde på lovgivningssiden, men også på data-indsamlingssiden. Det blev efterlyst input til hvordan man kunne inkorporere de kumulative effekter bedre, og et svar lød at der desværre er modstand mod at medregne dem, fordi det i sig selv kan gå ind og stoppe projektet. Det er især problematisk i grænseoverskridende projekter. Her blev det kommenteret, at man lige nu fra rådgivernes side faktisk medregner de andre anlæg i nærheden, og en kommenterede, at der lå gode beskrivelser af vurderinger af akkumulerede effekter fra f.eks. Skotland og Norge.

En fælles VVM-databank blev foreslået, og nogle mente at det behov allerede blev mødt af Miljøportalen. Der blev dog efterlyst et samlet sted specifikt for data for scoping, flere fysiske faktorer og data fra selve VVM-undersøgelserne. Flere påpegede dog problemet i ejerforhold til data, konkurrenceaspektet og hvem der skal opdatere og kvalitetssikre databasen. Nogle mente, at det var et usandsynligt projekt, imens andre holdt på, at det ville komme som krav fra EU-side ude i fremtiden.

