

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.7.2009
KOM(2009) 378 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om VVM-direktivets anvendelse og virkning
(direktiv 85/337/EØF ændret ved direktiv 97/11/EF og direktiv 2003/35/EF)**

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om VVM-direktivets anvendelse og virkning
(direktiv 85/337/EØF ændret ved direktiv 97/11/EF og direktiv 2003/35/EF)**

1. POLITISK OG RETLIG BAGGRUND

Målet med denne beretning er at gennemgå anvendelsen og virkningen i EU af Rådets direktiv 85/337/EØF¹ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet ændret ved direktiv 97/11/EF² og 2003/35/EF³ (i det følgende VVM-direktivet).

VVM-direktivet har tidligere været genstand for lignende regelmæssige beretninger, der var baseret på direktivets artikel 11. VVM-direktivet blev på basis af sådanne beretninger ændret i 1997. Direktiv 97/11/EF udvidede anvendelsesområdet, styrkede de proceduremæssige stadier og indarbejdede ændringerne fra FN/ECE's Espookonvention om VVM i grænseoverskridende sammenhæng. Efter Fællesskabets undertegning (i juni 1998) af Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet skulle fællesskabslovgivningen korrekt tilpasses den pågældende konvention. VVM-direktivet blev således ændret ved direktiv 2003/35/EF, der sigtede mod at tilpasse bestemmelserne om offentlig deltagelse til Århuskonventionen.

Direktivet sigter mod at beskytte miljøet og livskvaliteten og samtidig sikre en indbyrdes tilpasning af de nationale lovbestemmelser vedrørende vurderingen af offentlige og private projekters miljøvirkninger. Det er et vigtigt instrument i integreringen af miljøet, der dækker en bred vifte af projekter og gør dem miljømæssigt bæredygtige. Hvordan dette mål skal nås, er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, der siger, at der, inden der gives tilladelse, skal foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Direktivet harmoniserer VVM-principperne ved at indføre mindstekrav, navnlig hvad angår typen af projekter, der bør underkastes vurderingen, bygherrens væsentligste forpligtelser, vurderingens indhold samt de kompetente myndigheders og offentlighedens inddragelse.

På nuværende tidspunkt har alle medlemsstater indført omfattende rammebestemmelser. Det forbliver imidlertid en vedvarende udfordring at sikre, at direktivet gennemføres effektivt og konsekvent i alle medlemsstater. I denne

¹ EFT L 175 af 5.7.1985, s. 40.

² EFT L 73 af 14.3.1997, s. 5.

³ EUT L 156 af 25.6.2003, s. 17.

beretning vurderes 20 års gennemførelse som et svar på denne udfordring. Hovedkilderne til beretningen er anført i bilag 1.

Beretningen kommer på et godt tidspunkt af forskellige grunde:

- efter EU's udvidelse i 2004 og 2007 begyndte direktivet at finde anvendelse i 12 nye medlemsstater
- der er voksende miljøudfordringer inden for klimaændringer og biodiversitet
- EF-Domstolen har afsagt vigtige domme, der tydeliggør nogle af VVM-bestemmelserne
- det er nødvendigt at skabe synergi mellem direktivet og Espookonventionen, herunder protokollen om strategisk miljøvurdering⁴
- VVM-direktivet er blevet udpeget som en retsakt, der kunne komme på tale til en kommende forenkling⁵, hvis mål er at fastlægge overlapninger, mangler og muligheder for at mindske de forskriftsmæssige og administrative byrder, navnlig hvad angår grænseoverskridende projekter (f.eks. rørledninger eller strømkabler på havbunden).

Beretningen beskriver VVM-direktivets stærke sider, fremhæver de væsentligste områder, hvor forbedringer er nødvendige, og fremsætter i givet fald henstillinger. Den konkluderer med overvejelser af, hvordan direktivet kan forbedres.

2. VVM-DIREKTIVETS STÆRKE SIDER

2.1. Indførelse af overordnede VVM-ordninger i alle medlemsstater

Generelt har medlemsstaterne gennemført VVM-direktivet i national lovgivning, og de anvender det stort set i tråd med direktivets målsætninger og krav. I adskillige tilfælde har medlemsstaterne indført forpligtelser, der rækker videre end direktivets mindstekrav. Dette er tilfældet med væsentlige stadier i VVM, såsom "*screening*" og "*scoping*" (afgrænsning):

- "*Screening*" er den del af VVM-forløbet, hvor det afgøres, om det er nødvendigt med en VVM. I nogle medlemsstater kræves der en VVM for nogle af projektyperne i bilag II eller for andre projektkategorier ud over dem, der er anført i bilag I og II.
- "*Scoping*" (afgrænsning) er det stadie i VVM-forløbet, der afgør indholdet og omfanget af de spørgsmål, der skal indgå i miljøoplysningerne, der skal forelægges en kompetent myndighed. Det er et vigtigt led i en god VVM-ordning, hovedsagelig fordi det forbedrer kvaliteten af VVM. Mange medlemsstater er gået videre end direktivets mindstekrav og indført krav om obligatorisk afgrænsning og offentlig høring under afgrænsningsfasen.

2.2. Større inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen

Direktiv 2003/35/EF skulle være gennemført i national lovgivning inden den 25. juni 2005. I skrivende stund har kun Irland ikke fuldstændigt gennemført direktivet; sagen behandles i øjeblikket af EF-Domstolen (C-427/07). Det er generelt indtrykket,

⁴ Den blev godkendt ved Rådets afgørelse 2008/871/EF, EUT L 308 af 19.11.2008, s. 33.

⁵ KOM(2009) 15.

at erfaringen med anvendelsen af de nye bestemmelser, der blev indført med direktiv 2003/35/EF, stadig er begrænset. På basis af de foreliggende oplysninger er der i bilag 2 nogle foreløbige betragtninger om gennemførelsen af disse bestemmelser. Der vil blive draget væsentlige konklusioner i den igangværende vurdering af de nationale gennemførelsesbestemmelseres overensstemmelse.

De fleste medlemsstater indberettede, at de med direktiv 2003/35/EF indførte ændringer øger inddragelsen af offentligheden i beslutningsprocessen. De medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004 og 2007 meddelte desuden, at VVM-direktivet direkte havde bidraget til at konsolidere den demokratiske udvikling ved i større grad at inddrage offentligheden og øge gennemsigtigheden af beslutningsprocesser.

2.3. EF-Domstolens tydeliggørelse af VVM-direktivets bestemmelser

Domstolen har understreget, at direktivet har et vidtrækkende anvendelsesområde og formål og begrænser medlemsstaternes skønsmæssige beføjelser. De fleste af Domstolens afgørelser drejer sig om "*screening*" og afgørelsen om, hvorvidt der skal foretages en VVM. Domstolen har endvidere givet fortolkninger af nogle af projektkategorierne og af, hvad '*tilladelse*' betyder, og har også behandlet spørgsmålet om tilladelser, der gives for allerede gennemførte projekter. De væsentligste resultater af nylige domsafgørelser er resumeret i bilag 3.

2.4. VVM-direktivets overordnede fordele

Der er konstateret to væsentlige fordele. For det første at VVM garanterer, at miljøhensyn tages i betragtning så tidligt som muligt i beslutningsprocessen. For det andet at VVM-proceduren ved at inddrage offentligheden sikrer større gennemsigtighed i miljørelevant beslutningstagning og følgelig offentlighedens accept. Selv om de fleste fordele ved VVM ikke kan gøres op i penge, er der bred enighed om – og dette er bekræftet af undersøgelser – at fordelene ved at foretage en VVM opvejer omkostningerne ved udarbejdelsen af en vurdering⁶.

Kommissionens ekspertise fra vurderingen af projekter, der medfinansieres under EU's regionalpolitik, navnlig større projekter, viser, at VVM har forbedret projektudarbejdelsen og beslutningsprocessen (herunder inddragelse af miljømyndigheder og offentligheden) og har hjulpet med til at øge integreringen af miljøhensyn.

Endelig har direktivets gennemførelse skabt en specifik national dynamik. Medlemsstaterne har ofte bygget oven på direktivets mindstekrav og gået videre end dem ved at indføre strengere bestemmelser (på basis af EF-traktatens artikel 176), der tilsigter bedre miljøbeskyttelse og større gennemsigtighed. Mange medlemsstater har også udarbejdet deres egen vejledning i god praksis og om specifikke projektkategorier og -spørgsmål. Disse nationale erfaringer deles på tværs af grænserne i EU.

⁶ Omkostningerne ved en VVM som en andel af projektomkostningerne ligger typisk på mellem 0,1 % for store projekter og 1,0 % for mindre projekter. Disse omkostninger giver et foreløbigt billede, men tager selvfølgelig ikke andre omkostninger i betragtning (f.eks. efterfølgende ændringer, rapportering, forsinkelser).

Det kan derfor konkluderes, at hovedformålet med VVM-direktivet er imødekommet, og at øjeblikket nu er kommet til at øge direktivets mindstekrav og forbedre direktivet.

3. FORSLAG TIL OMRÅDER, HVOR VVM-DIREKTIVET SKAL FORBEDRES

VVM-direktivet har udviklet sig i løbet af de 20 års gennemførelse. Samtidig er EU's lovgivning vokset, og der er kommet nye sektorpolitikker til. Det er nødvendigt at sikre, at VVM-direktivet gennemføres effektivt overalt i EU, men også at finde områder, hvor det er nødvendigt at forbedre det, såsom mangler i gennemførelsen, overlapninger med andre retsfor skrifter og uoverensstemmelser med andre EU-politikker, og i givet fald at fremsætte henstillinger.

3.1. Bekymring med hensyn til "screening"-proceduren

VVM-direktivet giver medlemsstaterne brede rammer for gennem en sag-for-sag undersøgelse og/eller ved hjælp af nationale tærskelværdier eller kriterier at afgøre, om det er nødvendigt at foretage en VVM for et bilag II-projekt. Denne bestemmelse, der er baseret på subsidiaritetsprincippet, resulterede i en lang række forskellige typer og niveauer af tærskelværdier eller kriterier i medlemsstaterne.

Gennemførelsen og retspraksis viser, at medlemsstaterne, når de fastsætter tærskelværdier, ofte overskrider deres skønsmæssige beføjelser enten ved kun at tage nogle af udvælgelseskriterierne i bilag III i betragtning eller ved på forhånd at undtage nogle projekter. Vurderingerne varierer i de forskellige medlemsstater betydeligt (fra under 100 til 5 000), selv når man sammenligner medlemsstater af samme størrelse, og tendensen er stigende. Tærskelværdiniveauerne har haft tydelige følger for omfanget af vurderinger. Der er desuden stadig flere tilfælde, hvor de kumulative virkninger ikke tages i betragtning, og der er stadig problemer med at fjerne 'ufine' metoder, f.eks. ved at opdele store investeringsplaner i mange små ("salamimetoden")⁷. Disse metoder kunne bringe direktivets berettigelse i fare samt underminere bestræbelserne på at fastsætte fælles screeningstandarder. Derfor bør screeningmekanismen forenkles og tydeliggøres, f.eks. ved detaljeret at beskrive udvælgelseskriterierne i bilag III og ved at fastsætte EF-tærskelværdier, -kriterier eller -udløsningsværdier (f.eks. gennem udvalgsproceduren). Muligheden for at give tilladelse gennem en forenklet procedure med forudgående vurdering burde overvejes.

3.2. Bekymring med hensyn til kvaliteten af VVM

VVM-direktivet fastlægger de væsentligste procedurekrav; det fastsætter ikke obligatoriske miljøstandarder. De kompetente myndigheder er forpligtede til at tage hensyn til resultaterne af høringer og indhentede oplysninger og at give specifikke oplysninger ved tilladelsesprocedurens afslutning (artikel 8 og 9). Det er hovedsagelig overladt til de nationale kompetente myndigheder at foretage

⁷

Fremgangsmåden med at opdele projekter i 2 eller flere adskilte projekter, således at hver enkelt ikke kræver en VVM med det resultat, at projektet ikke vurderes i sin helhed; eller metoden med at opnå tilladelse til et projekt, der ligger under en tærskelværdi (og derfor slipper for en VVM), og så senere udvide det pågældende projekt eller dets kapacitet ud over tærskelværdierne.

kvalitetskontrol af VVM. Muligheden for at træffe gyldige afgørelser afhænger af kvaliteten af den information, der anvendes i VVM-dokumentationen, og VVM-forløbets kvalitet. Kvalitet er derfor en altafgørende faktor for direktivets effektivitet.

3.2.1. *Kvaliteten af den information, der anvendes i VVM-dokumentationen*

Mange medlemsstater har påpeget, at det er et problem, at de oplysninger, der anvendes til VVM-dokumentationen, ikke er af tilstrækkelig høj kvalitet. Der er betydelige forskelle i kvaliteten af VVM-dokumentation, ikke kun mellem medlemsstater, men også i en given medlemsstat.

Der findes forskellige måder til at sikre en ordentlig kvalitetskontrol af VVM-dokumentationen (ofte forelagt som en rapport): hensigtsmæssig akkreditering af de konsulenter, der udfører VVM-arbejdet; udarbejdelse af rapporter af uafhængige konsulenter; anvendelse af uafhængig ekstern revision eller ekspertise; anvendelse af retningslinjer for specifikke spørgsmål, der skal tages i betragtning i forbindelse med bestemte typer projekter; ajourføring af de indsamlede data; krav om "*afgrænsning*", og indførelse af udvalgsproceduren til ajourføring af bilag IV (de oplysninger, som bygherren skal forelægge).

3.2.2. *VVM-procedurernes kvalitet*

Erfaringen med gennemførelsen viser, at nogle bestemte spørgsmål ofte dukker op i VVM-procedurerne.

Hvad angår **alternativer**, anfører direktivet blandt de oplysninger, der skal gives i VVM-dokumentationen, "*en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet*". Nogle medlemsstater har indført et lovpligtigt krav om at overveje specifikke alternativer, medens andre ikke har. De kompetente myndigheder og offentligheden kan også bidrage til udvælgelsen af alternativer til overvejelse. Vurderingen af alternativer i VVM-procedurerne er normalt et vanskeligt spørgsmål. Det kan blive nødvendigt at specificere, hvad der bør kræves ifølge direktivets bestemmelser, f.eks. ved at indføre den obligatoriske vurdering af alternativer eller ved at specificere en række alternativer (såsom alternativt at undlade at foretage sig noget), som skal undersøges.

Manglende bestemmelser i direktivet om rimelige tidsrammer og helst en fastsat tidsramme for afgørelsen om tilladelse, om VVM-**gyldighedens** varighed og **overvågningen** af projekters væsentlige miljøvirkninger giver også grund til bekymring. Disse mangler kunne afhjælpes ved at indføre specifikke bestemmelser i direktivet.

3.3. **Ingen harmoniseret praksis for inddragelse af offentligheden**

På trods af en voksende inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen er der stadig ingen standardpraksis i EU. Det bekræftes af følgende:

- Offentligheden skal i tide og i praksis have mulighed for at deltage i beslutningsprocessen på miljøområdet. Der findes ingen fælles reference for at indlede høringen. I adskillige medlemsstater høres offentligheden allerede på et tidligt stadie (i screeningfasen eller afgrænsningsfasen). I de fleste tilfælde høres

offentligheden imidlertid først vedrørende de indhentede oplysninger i henhold til artikel 5, hvilket svarer til direktivets mindstekrav.

- I henhold til VVM-direktivet skal tidsrammen for en effektiv offentlig høring være rimelig, da korte tidsrammer i sig selv er en hindring for høringen. Tidsrammerne varierer imidlertid betydeligt⁸.
- Offentlighedens inddragelse er imidlertid ikke effektiv, når de nationale ordninger lægger hindringer i vejen (f.eks. når VVM-dokumentationen kun kan konsulteres i den kompetente myndigheds kontorer).
- Hvad angår den berørte offentligheds klageadgang, varierer kriterierne betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, og i nogle medlemsstater anses procedurernes omkostninger for at være en hindring for domstolsprøvelse.

Disse mangler kunne afhjælpes ved at fastsætte bestemmelser om tidlig offentlig høring i afgrænsnings- eller screeningsfaserne (herunder inddragelse af interesseparter) og ved at fastsætte krav om en minimumsfrist. Der kunne også opstilles retningslinjer for bedste praksis, hvad angår tilrådighedsstillelse af VVM-dokumentationen for den berørte offentlighed.

3.4. Vanskeligheder i forbindelse med grænseoverskridende VVM-procedurer

VVM-direktivet giver medlemsstaterne store skønsmæssige beføjelser til at afgøre, hvornår og hvordan andre medlemsstater bør unddrages i VVM-procedurer for projekter med grænseoverskridende virkninger.

Mange medlemsstater pegede på, at grænseoverskridende VVM-procedurer forårsager problemer, der hovedsagelig skyldes forskelle i de nationale VVM-procedurer, såsom de forskellige faser i projektforslagsprocessen, forskellige tidsrammer og sprogbarrierer.

Risikoen for dobbeltarbejde, uoverensstemmelser, administrative og diverse andre byrder samt mulige konflikter er høj for projekter, der gennemføres i områder, der henhører under mere end en medlemsstats kompetence (f.eks. havområder). Der er desuden en risiko for, at virkningerne af et projekt, der involverer flere lande, ikke vurderes i sin helhed.

Det er nødvendigt med bedre formelle og uformelle ordninger for høring af nabolande om grænseoverskridende virkninger. Dette kunne opnås ved at udarbejde vejledninger eller ved at styrke direktivets bestemmelser (f.eks. fastlæggelse af minimale tidsrammer for grænseoverskridende høring, koordinerede eller muligvis fælles VVM-procedurer for projekter i flere lande og muligheden af at have én enkelt VVM-procedure skal undersøges).

Efter Rådets godkendelse af protokollen om strategisk miljøvurdering til Espookonventionen kunne VVM-direktivet endvidere revideres for at sikre en bedre gennemførelse af kravene i den pågældende protokol.

⁸ I screeningsfasen er tidsrammen på op til 45 dage; i afgrænsningsfasen og i høringen vedrørende VVM-dokumentationen er tidsrammen mellem 10 og 60 dage.

3.5. Bedre koordinering mellem VVM- og andre EU-direktiver og -politikker

I mange tilfælde er projekter, der omfattes af VVM-direktivet, også omfattet af bestemmelser i andre EU-miljødirektiver og -politikker. På trods af risikoen for overlapninger i vurderingskrav er der ikke indberettet væsentlige problemer med hensyn til koordineringen af VVM-direktivet og andre direktiver og politikker; koordineringen forløber generelt gnidningsløs. Det er imidlertid nødvendigt at overveje, hvordan synergien kan forbedres mellem VVM-direktivet og lovgivningen og politikken i specifikke miljøsektorer, såsom luftkvalitet, støj, affaldshåndtering og vandforvaltning, beskyttelse af havmiljøet, jordbundsbeskyttelse, katastroferisikoforebyggelse (herunder bekæmpelse af risikoen for større uheld), klimaændringer og biodiversitet. Der er f.eks. specifikke spørgsmål, der kræver en tilbundsgående vurdering for at sikre en bedre koordinering.

3.5.1. VVM og SMV

Direktiv 2001/42/EF⁹ (strategisk miljøvurdering – SMV) anvendes på visse offentlige **planer og programmer** på et overordnet plan, medens VVM-direktivet anvendes senere på visse offentlige og private **projekter**. De to direktiver gælder for forskellige emner og er forskellige i deres art. Der er identificeret følgende væsentlige forskelle: målsætningerne for SMV er udtrykt i forhold til bæredygtig udvikling, medens sigtet med VVM udelukkende er miljøbeskyttelse; SMV kræver, at de kompetente myndigheder høres i screeningfasen; SMV kræver en vurdering af rimelige alternativer og har en udtrykkelig bestemmelse om anvendelse af oplysninger fra andre kilder; SMV omfatter krav om overvågning og kvalitetskontrol.

I teorien skulle der ikke forventes overlapning. Der er imidlertid fundet forskellige områder med mulig overlapning¹⁰ i anvendelsen af de to direktiver. Navnlig er grænserne mellem definitionen af en plan, et program eller et projekt ikke altid tydelig, og derfor kan der herske nogen tvivl om, hvorvidt emnet for vurderingen opfylder kriterierne for krav om anvendelse af enten VVM eller SMV-direktivet eller dem begge. I denne henseende er definitionerne af nogle af projektkategorierne, der ofte vedrører arealanvendelse, ikke tydelige, og dette kunne forårsage forvirring med SMV.

Medlemsstaterne har valgt forskellig tilgange til at løse potentielle tilfælde af manglende effektivitet på grund af overlappende procedurer. Mange medlemsstater finder imidlertid ofte, at de ikke har tilstrækkelig erfaring til at bestemme og vurdere eventuelle overlapningsspørgsmål ordentlig. Dette er grunden til, at kun få medlemsstater anbefalede en konsolidering af de to direktiver. Mange medlemsstater understregede, at begge processer burde opretholdes og være adskilte, da det drejer sig om komplementære procedurer, der gælder for forskellige faser og processer; medlemsstaterne har også bedt om, at der udarbejdes vejledninger.

⁹ EFT L 197 af 21.7.2001, s. 30.

¹⁰ F.eks. hvor store projekter udgøres af delprojekter; projekter, der kræver ændringer i arealforvaltningsplaner; planer og programmer, der sætter bindende kriterier for den efterfølgende tilladelse til projekter, og den hierarkiske forbindelse mellem SMV og VVM (på engelsk 'tiering').

I betragtning af de to processers særegenskaber og den begrænsede erfaring med anvendelsen af SMV er der i øjeblikket ikke noget argument for at samle de to direktiver i et. På dette stadie kan der opnås bedre koordinering ved at tage fat om forskellene mellem de to direktivers bestemmelser og ved at tydeliggøre definitionerne af de projektkategorier, hvor der kan forekomme overlapninger. Dette kan gøres i forbindelse med en revision af VVM-direktivet.

3.5.2. VVM og IPPC

Meget få medlemsstater har benyttet muligheden for at fastsætte en enkelt procedure for projekter, der henhører under VVM-direktivet og direktiv 2008/1/EF¹¹ (om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – IPPC); i nogle medlemsstater kan der på bygherrens anmodning benyttes en enkelt procedure. Medlemsstaterne har indført solide former for koordinering (f.eks. er VVM-dokumentationen en del af dokumentationen i IPPC-ansøgninger; IPPC-tilladelse betinget af positiv VVM-afgørelse; anvendelse af samme oplysninger; fælles procedure for offentlig høring; anvendelse af samme oplysninger; fælles procedure for offentlig høring)

Der er generelt ikke indberettet specifikke koordineringsproblemer. For den samme type aktivitet sætter IPPC-direktivet imidlertid nogle gange tærskelværdier, der er forskellige fra dem, der anvendes i VVM; det kan give årsag til nogen forvirring. Det burde derfor overvejes at harmonisere de tærskelværdier og kriterier, der anvendes til at bestemme, hvilke projekter der skal underkastes disse direktivers krav (f.eks. gennem udvalgsproceduren), og at strømline bestemmelserne om informationskrav (ligeledes under hensyntagen til den igangværende revision af IPPC-direktivet).

3.5.3. VVM og biodiversitet

Medlemsstaterne har etableret både uformelle og formelle forbindelser mellem VVM-direktivet og **direktiverne om naturtyper¹² og fugle¹³** (navnlig artikel 6, stk. 3 og 4,¹⁴ i førstnævnte). Selv om der ikke er indberettet væsentlige problemer, viser Kommissionens erfaring med gennemførelsen, at kravene i artikel 6, stk. 3 og 4, ikke tages behørigt i betragtning i forbindelse med VVM-procedurer. VVM-procedurene fokuserer endvidere på virkningerne for Natura 2000-lokaliteter, medens bestemmelserne om beskyttelse af arter synes at blive forsømt.

VVM-direktivet henviser ikke specifikt til begrebet biodiversitet (det henviser kun til dyr og planter). Mange medlemsstater svarede, at VVM-direktivets bestemmelser allerede tager tilstrækkeligt hensyn til indholdet af **handlingsplanen for biodiversitet¹⁵**, og at deres nationale VVM-systemer er effektive med hensyn til at forhindre tab af biodiversitet. Det forekommer imidlertid yderst usandsynligt, at EU vil imødekomme 2010-målet med at stoppe tabet af biodiversitet¹⁶; det vil kræve intensive bestræbelser. I denne henseende kunne hensyn til biodiversiteten

¹¹ EUT L 24 af 29.1.2008, s. 7.

¹² Direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7.

¹³ Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1.

¹⁴ Denne artikel indeholder proceduremæssige og indholdsmæssige forholdsregler angående planer eller projekter, der kan få væsentlige virkninger for en Natura 2000-lokalitet.

¹⁵ KOM(2006) 216.

¹⁶ KOM(2008) 864.

udtrykkeligt afspejles i VVM-direktivets tekst. Desuden kunne der indføres en enkelt vurderingsprocedure for projekter, der henhører under VVM-direktivet og artikel 6, stk. 3 og 4, i direktivet om naturtyper.

3.5.4. *VVM og klimaændringer*

VVM-direktivet henviser ikke direkte til klimaændringsspørgsmål. De fleste medlemsstater erkender, at der ikke på hensigtsmæssig vis tages hensyn til klimaændringsspørgsmål i VVM-processen. Enhver gennemgang af klimaændringernes virkninger er ofte begrænset til CO₂ og andre drivhusgasemissioner fra industrien og fra den voksende transport som led i luftkvalitetsundersøgelser eller som indirekte virkninger. VVM-vurderingen vil ofte ikke gå videre end en evaluering af bestående emissioner og sikre, at luftkvalitetsnormerne er overholdt. Virkningerne for det globale klima er desuden de kumulative virkninger af et yderligere projekt, og tilpasningen til klimaændringer er ikke taget tilstrækkeligt i betragtning i forbindelse med VVM.

Der skal findes løsninger på disse spørgsmål. Der er fundet forskellige specifikke projektkategorier, hvor klimaændringshensyn udtrykkeligt bør indgå i VVM. De vedrører hovedsagelig projekter med potentielt betydelige CO₂-emissioner, såsom energi- og transportinfrastrukturprojekter, men de omfatter også projekter, hvor energieffektivitet er af stor betydning. Indførelse af udvalgsproceduren til ajourføring af bilag I og II burde også overvejes.

Medlemsstaterne opfordrede ligeledes til, at der udarbejdes vurderingsværktøjer (f.eks. til integrering af klimaændringsspørgsmål i VVM-processen). Kommissionen vil udarbejde retningslinjer inden 2011 for at sikre, at der tages hensyn til klimaændringer i VVM-direktivet¹⁷.

4. **KONKLUSIONER**

Denne beretning bekræfter, at målsætningerne for VVM-direktivet generelt er blevet imødekommet. Principperne for miljøvurdering er blevet indarbejdet i de nationale VVM-ordninger. Alle medlemsstater har indført overordnede forskriftsrammer og gennemført VVM på en måde, der stort set er i overensstemmelse med direktivets krav. I mange tilfælde har medlemsstaterne bygget videre på direktivets mindstekrav og fastsat strengere krav. Som resultat heraf blev miljøhensyn taget i betragtning i forbindelse med beslutningsprocessen, der også er blevet mere gennemsigtig.

Udviklingen i VVM er imidlertid en løbende proces. Der skal sikres effektiv gennemførelse af VVM-direktivet overalt i EU, men det er også nødvendigt at sikre, at VVM-direktivet både tilpasses Fællesskabets og den internationale politik og de retlige rammer. Denne beretning peger på områder, hvor det er nødvendigt med forbedringer (f.eks. screening, offentlighedens inddragelse, kvaliteten af VVM, grænseoverskridende VVM-procedurer, koordinering mellem VVM og andre miljødirektiver og -politikker, såsom klimaændringer og biodiversitet), og der gives henstillinger til mulige forbedringer.

¹⁷

KOM(2009) 147.

Disse resultater er relevante i forbindelse med en forenklingsøvelse. Kommissionen vil overveje alle forenklingsmetoder (kodificering, kodificering kombineret med indførelse af udvalgsprocedure, omarbejdning, sammenlægning, anvendelse af regulering). Ethvert forenklingstiltag vil sigte mod at forbedre miljøbeskyttelsen, øge harmoniseringen og forenkle de gældende procedurer. Uanset hvilken tilgang der vælges, vil Kommissionen sørge for, at eventuelle større ændringer vil blive genstand for en høring af alle interesseparter og vil blive underkastet en konsekvensanalyse.

BILAG 1: Kildemateriale

- Medlemsstaternes besvarelse af Kommissionens spørgeskema om VVM-direktivets anvendelse og effektivitet (udsendt i 2007 og 2008).
- Den undersøgelse, som Kommissionen fik foretaget om VVM-direktivets anvendelse og effektivitet (2009).
- Resultaterne af tidligere beretninger om VVM-direktivets anvendelse og effektivitet.
- Relevante undersøgelser, som Kommissionen har fået foretaget: *"The Relationship between the EIA and the SEA Directives"* (2005); *"Costs and benefits of the EIA Directive"* (2006); *"Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters"* (2007); *"Evaluation of EU legislation - Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and associated amendments"* (2007).
- Kommissionens erfaring med gennemførelsen af VVM-direktivet (herunder oplysninger fra klager og underskriftsindsamlinger samt retspraksis).

BILAG 2: Foreløbige bemærkninger til gennemførelsen af de nye bestemmelser indført med direktiv 2003/35/EF

Definitionerne på "offentligheden" og "den berørte offentlighed" (artikel 1, stk. 2): alle medlemsstater synes at anvende den brede definition af "offentligheden", således at alle fysiske og juridiske personer kan deltage i beslutningsprocessen. Billedet med hensyn til definitionen af "den berørte offentlighed" varierer mere. Størstedelen af medlemsstaterne har indarbejdet en definition i deres nationale lovgivning. Nogle medlemsstater skelner ikke mellem "offentligheden" og "den berørte offentlighed"; det vides ikke, om problemet skyldes manglende specifikke definitioner i national lovgivning.

Muligheden for fra sag til sag at undtage projekter, der tager sigte på nationalt forsvar, fra direktivet (artikel 1, stk. 4): Størstedelen af medlemsstaterne har indarbejdet de pågældende bestemmelser i deres lovgivning. Det ser af de oplysninger, som Kommissionen råder over, imidlertid ud til, at denne mulighed sjældent anvendes.

Strengere bestemmelser om offentlig høring (artikel 6, stk. 2 og 3): generelt har offentligheden acceptabel adgang til beslutningsprocessen. Selv om der kræves en mere detaljeret undersøgelse for at vurdere, om disse bestemmelser anvendes effektivt, træder der nogle positive træk frem: adskillige medlemsstater foretager allerede høring af offentligheden i afgrænsningsfasen, medens nogle medlemsstater har bestemmelser om høring af offentligheden i screeningfasen.

Ændringer eller udvidelser af bilag I- og bilag II-projekter: alle medlemsstater rapporterer, at de har indført nationale foranstaltninger i overensstemmelse med de ændringer, der blev indført med direktiv 2003/35/EF.

Oplysninger om offentlighedens inddragelse i processen i den information, der skal stilles til rådighed om den endelige afgørelse (artikel 9, stk. 1), og bestemmelserne om offentlighedens adgang til domstolsprøvelse (artikel 10a): det er ikke muligt at drage nogen konklusion på dette tidspunkt i gennemførelsen af disse bestemmelser. Kommissionen har imidlertid allerede fundet gennemførelsesproblemer i nogle medlemsstater og indledt overtrædelsesprocedurer i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 226.

BILAG 3: Væsentligste resultater af Domstolens nylige afgørelser

EF-Domstolen har fremhævet, at VVM-direktivet har et vidtrækkende anvendelsesområde og formål¹⁸ og tilsigter at tilse, at medlemsstaternes skønsmæssige beføjelser ikke underminerer direktivets målsætning, der er, at intet projekt, der er af en sådan beskaffenhed, at det vil kunne påvirke miljøet væsentligt i direktivets betydning, undtages fra en vurdering, medmindre det specifikke udelukkede projekt på basis en omfattende screening kan anses for ikke at kunne påvirke miljøet væsentligt.

Screeningmekanismen (afgørelsen om, hvorvidt der skal foretages en VVM)

Medlemsstaterne er forpligtede til at tage hensyn til alle relevante udvælgelseskriterier i bilag III, når de opstiller kriterier eller tærskelværdier for bilag II-projekter. En medlemsstat, der har opstillet tærskelværdier og/eller kriterier, der kun tager hensyn til projekternes dimensioner uden at tage alle kriterier i bilag III i betragtning, ville overskride sine skønsmæssige beføjelser i henhold til direktivet¹⁹.

En beslutning, hvorved den kompetente nationale myndighed skønner, at et projekt er af en sådan karakter, at det ikke er nødvendigt at foretage en vurdering af dets indvirkning på miljøet, bør indeholde eller være ledsaget af alle de oplysninger, der er fornødne for at kunne kontrollere, at beslutningen er truffet på grundlag af en forudgående passende undersøgelse, foretaget i overensstemmelse med kravene i direktiv 85/337²⁰.

Fortolkning af visse bilag I- og bilag II-projektkategorier

VVM-direktivet skal fortolkes således, at der indføres en VVM af de ombygnings- og forbedringsarbejder af byveje (projekter under bilag I.7.b) eller c) eller under bilag II.10.e) eller under bilag II.13), der på grund af deres art, dimensioner eller placering og eventuelt deres vekselvirkning med andre projekter kan få væsentlige virkninger for miljøet²¹.

Bilag II, punkt 12, sammenholdt med bilag I, punkt 7, i direktiv 85/337 i deres oprindelige affattelse, omfatter ligeledes arbejder til ændring af en eksisterende lufthavns infrastruktur uden en forlængelse af start- og landingsbanen, så længe de bl.a. som følge af deres karakter, omfang og kendetegn kan anses for en ændring af selve lufthavnen. Det gælder især for arbejder med henblik på at øge lufthavnes drift og luftfartstrafikken betydeligt²².

En national bestemmelse, der kun kræver VVM for **anlægsarbejder i byzoner** (bilag II.10.b) uden for byområder, indsnævrer direktivets anvendelsesområde²³. Argumentet om, at et projekt, der skal opføres på et fuldstændig omarbejdet areal, ikke ville få væsentlige miljøvirkninger, blev afvist. Når det afgøres, om denne type projekter får væsentlige virkninger, burde medlemsstaterne tage hensyn til arten, dimensionerne eller placeringen, og alle screeningkriterierne i bilag III.

¹⁸ F.eks. C-121/03.

¹⁹ C-66/06, præmis 62-63.

²⁰ C-87/02, præmis 49.

²¹ Sag C-142/07.

²² Sag C-2/07.

²³ Sag C-332/04.

Tilladelse

En aftale mellem offentlige myndigheder og en privat virksomhed er ikke et projekt ifølge VVM-direktivet; *"det påhviler den nationale ret på grundlag af den relevante nationale lovgivning at afgøre, hvorvidt en sådan aftale indeholder en tilladelse som nævnt i artikel 1, stk. 2. Det skal i denne forbindelse efterprøves, hvorvidt denne tilladelse indgår i en procedure i flere led, der indeholder en grundlæggende afgørelse samt gennemførelsesafgørelser, og hvorvidt der skal tages hensyn til den kumulative virkning af flere projekter, hvis virkning på miljøet skal vurderes i sin helhed"*²⁴.

Når den nationale lovgivning fastsætter, at tilladelsesproceduren er opdelt i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan få på miljøet, identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages under denne procedure²⁵. Der bør i en senere fase foretages en VVM, når det i tilfælde af en tilladelse i flere led bliver tydeligt i løbet af den anden fase, at projektet kan få væsentlige virkninger på miljøet.

Bibeholdelsestilladelser og "lovliggørelse efter gennemførelsen" af ulovlige operationer

Selv om fællesskabsretten ikke kan være til hinder for, at de gældende nationale regler i visse tilfælde gør det muligt at lovliggøre operationer eller handlinger, der er i strid hermed, *"skal en sådan mulighed imidlertid være underlagt den betingelse, at den ikke giver de berørte anledning til at omgå fællesskabsreglerne eller til at undlade at anvende dem, og at en sådan lovliggørelse kun sker undtagelsesvis"*²⁶.

Administrationsgebyrer

Optrækningsaf administrationsgebyr for offentlighedens inddragelse i høringsforløbet er i sig selv ikke i uoverensstemmelse med VVM-direktivets formål²⁷. *"Et gebyr kan imidlertid ikke fastsættes til et sådant niveau, at det kan forhindre det nævnte direktivs fulde virkning i overensstemmelse med det formål, det forfølger"*. Dette vil være tilfældet, hvis et gebyr på grund af sin størrelse er af en art, der kan udgøre en hindring for udøvelsen af retten til inddragelse efter direktivets artikel 6.

²⁴ Sag C-2/07.

²⁵ C-201/02, præmis 52. C-508/03. C-290/03.

²⁶ C-215/06, præmis 57-61.

²⁷ C-216/05, præmis 37-38 og 42-44. Denne afgørelse vedrører direktivet inden ændringerne indført med direktiv 2003/35/EF.