

NOTAT



Miljø- og
Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Jura
Ref. SIKOY
Den 1. maj 2017

Notat om tiltrædelse af to ændringer til Espoo-konventionen fra henholdsvis 2001 og 2004

Indledning:

Konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænser, kaldet Espoo-konvention (The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context), er en FN-konvention, som trådte i kraft den 10. september 1997.

Konventionen har til formål at sikre parternes forpligtelser til at gennemføre vurderinger af virkningerne på miljøet tværs over landegrænser ved større anlæg og projekter. Disse vurderinger om virkningerne på miljøet skal foretages tidligst muligt forud for det pågældende lands beslutning om godkendelse af et projekt, og pålægger parterne en generel forpligtelse med hensyn til notifikation og samråd vedrørende alle store projekter.

Danmark ratificerede Espoo-konventionen den 14. marts 1997, og den er bekendtgjort i bekendtgørelse nr. 71 af 4. november 1999 af konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet tværs af landegrænserne.

Ved partsmøder i 2001 og 2004 har konventionens parter vedtaget ændringer (første og anden ændring) til Espoo-konventionen.

Under det 2. partsmøde den 27. februar 2001 (første ændring) blev det dels besluttet at udvide definitionen af "offentligheden", sådan at den omfatter foreninger, organisationer og lignende i overensstemmelse med national lovgivning og praksis, og dels at FN medlemmer uden for UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) har mulighed for at ratificere og blive part til Espoo-konventionen. Ændringerne træder først i kraft, når alle parter, som var part den 27. februar 2001, har ratificeret ændringerne.

Ved det 3. partsmøde den 4. juni 2004 (anden ændring) blev det besluttet, at nabostater så vidt muligt skal have muligheden for at deltage i en indledende VVM-proces. Derudover består ændringerne i at udvide listen over aktiviteter, som skal underlægges en VVM-vurdering, som strømliner konventionen i forhold til EU's VVM-direktiv. Ændringerne omhandler også institutionelle spørgsmål under konventionen såsom overvågning af efterlevelse.

For begge ændringer gælder det, at EU har gennemført ændringerne i Rådets direktiv 85/337/EØF med senere direktivændringer og findes i det kodificeret direktiv 2011/92/EF af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. Idet EU har ratificeret ændringerne, er Danmark allerede bundet af dem og handler hermed i overensstemmelse med ændringerne.

Espoo-konventionens forhistorie:

I 1972 blev der i Stockholm afholdt en konference om the Human Environment. Konferencen omhandlede en stats ansvar til at sikre, at aktiviteter under deres jurisdiktion og kontrol ikke forårsager skade på miljøet i andre stater eller områder uden for en stats grænse.

I 1975 blev der afholdt en ny konference, hvor omdrejningspunktet var at følge op på begrebet vurdering af virkning på miljøet (VVM). I begyndelsen af 1980'erne var en procedure for VVM fastlagt i en lang række medlemsstater af UNECE. Senere blev en gruppe af eksperter om VVM nedsat til at rådgive ECE-medlemmer om miljø- og vandproblemstillinger.

På et seminar i 1987 afholdt i Warszawa om VVM, blev det besluttet, at udvikle en rammeaftale om VVM på tværs af landegrænserne. De efterfølgende møder om en rammeaftale til at sikre gennemførelse af miljøvurdering af projekter tværs over landegrænsen resulterede i en konvention på mødet den 25. februar 1991 i Espoo, Finland.

Dansk holdning under forhandlingsforløbet til ændringerne:

I forhandlingsforløbet har der fra dansk side været lagt vægt på følgende punkt:

- Konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænser er god. Den bør ikke ændres udover almindelig tilpasning til andre konventioner herunder Århuskonventionen og opdatering i takt med samfundsudviklingen i øvrigt.

Første ændring og dens indhold:

De centrale dele er:

- Artikel 1 der indeholder definitioner på begreber, som anvendes i konventionen
- Artikel 17 omhandler ratifikation, accept eller godkendelse af konventionen

Artikel 1: Begrebet "offentligheden"

Begrebet "offentligheden" udvides til i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis at omfatte foreninger, organisationer eller grupper.

Artikel 17: Ratifikation, accept eller godkendelse af konventionen

Ændringerne til Espoo-konventionens artikel 17 indebærer, at FN-medlemmer uden for UNECE kan anmode om tiltrædelse af konventionen efter godkendelse fra 'Meeting of the Parties'. Behandlingen om godkendelse af anmodninger om tiltrædelse af konventionen kan ikke ske, før ændringen er trådt i kraft for alle stater og organisationer, som var part til denne konvention den 27. februar 2001.

Yderligere består ændringen i artikel 17 af, at stater eller organisationer, der ratificerer, accepterer eller godkender konventionen, samtidig forventes at ratificere, acceptere eller godkende de ændringer, der blev vedtaget på 2. partsmøde den 27. februar 2001.

Anden ændring og dens indhold:

De centrale dele er:

- Artikel 2 omhandler de almindelige bestemmelser i konventionen
- Artikel 8 omhandler parternes forpligtelser ved bilateralt og multilateralt samarbejde
- Artikel 11 omhandler parternes fortløbende tilsyn med gennemførelse af konventionen og erfaringsudveksling
- Artikel 14 omhandler ændringer til Espoo-konventionen
- Artikel 14 bis affattes som en ny artikel omhandlende tilsyn med efterlevelsen af bestemmelserne i konventionen
- Appendiks I (bilag) omhandler liste over aktiviteter, der må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet tværs over landegrænserne, som skal miljøvurderes
- Appendiks VI (bilag) omhandler elementer i et bilateralt og multilateralt samarbejde

Artikel 2: Almindelige bestemmelser i konventionen

Der indsættes et nyt stykke i konventionens artikel 2 efter stk. 10. Hvis en part har til hensigt at gennemføre en procedure med henblik på at bestemme indholdet i dokumentationen til vurdering af virkningerne på miljøet, bør den berørte part i passende omfang have mulighed for deltagelse i denne procedure.

Artikel 8: Parternes forpligtelser ved bilateralt og multilateralt samarbejde

Parterne har mulighed for at indgå bilaterale eller multilaterale aftaler med henblik på at opfylde deres forpligtelser i henhold til Espoo-konventionen. Ændringen til artikel 8 består i, at parternes forpligtelser i henhold til Espoo-konventionen også omfatter forpligtelser i henhold til protokoller til konventionen.

Det kan oplyses, at beslutning om at udarbejde en protokol til Espoo-konventionen om strategisk miljøvurdering blev truffet i forbindelse med andet partsmøde i 2001.

Artikel 11: Møder mellem parterne

Artikel 11 regulerer mødeafholdelse mellem parterne til konventionen, herunder at parterne fortløbende skal føre tilsyn med gennemførelsen af konventionen og udveksle erfaring med fremgangsmåder og metoder til procedurer for miljøvurdering på tværs af landegrænserne. På partsmøderne drøftes ændringer til konventionen og der bliver truffet beslutninger om yderligere foranstaltninger til at virkeliggøre Espoo-konventionens formål.

Ændringen til artikel 11 består i, at artikel 11, stk. 2, c) erstattes med et nyt c). Det nye stykke c) gør det muligt for parterne at søge hjælp hos og samarbejde med kompetente organer, der har ekspertise angående virkeliggørelsen af konventionens formål.

Derudover indsættes der til artikel 11 to nye underafsnit som g) og h). Underafsnit g) gør det muligt at udarbejde protokoller til konventionen, og underafsnit h) gør det muligt at oprette hjælpeorganer til brug for gennemførelsen af konventionen.

Artikel 14: Ændringer til konventionen

Artikel 14, stk. 4 omhandler ikrafttrædelsestidspunktet for ændringer af konventionen. Ændringen indebærer, at ændringer til konventionen træder i kraft for de parter, der har ratificeret, godkendt eller accepteret dem, på 90. dag efter dagen, hvor depositaren har modtaget meddelelse om deres ratifikation, godkendelse eller accept fra mindst tre fjerdedele af antallet af parter på tidspunktet for deres vedtagelse.

Artikel 14 bis: Overvågning af efterlevelse

Artikel 14 bis er en ny artikel, der indsættes i konventionen. Artikel 14 bis pålægger parterne at føre tilsyn med efterlevelsen af bestemmelserne i konventionen ved en regelmæssig rapportering fra parterne. Konventionens parter træffer på partsmøde beslutning om rapporteringsfrekvensen og de oplysninger rapporterne skal indeholde.

Efterlevelseshandlingerne skal ligeledes gælde for protokoller, der er vedtaget i medfør af Espoo-konventionen.

Appendiks I(bilag): Liste over aktiviteter

Appendiks I erstattes af en ny liste over aktiviteter og projekter, der antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet tværs over landegrænserne, som skal underlægges en procedure til vurdering af virkningerne på miljøet, herunder dokumentation til miljøkonsekvensvurderingen.

Appendiks VI (bilag): Bilateralt og multilateralt samarbejde

I bilag 6 tilføjes der et nyt stykke. Det nye stykke gør det muligt for implicerede parter i et bilateralt og multilateralt samarbejde at etablere ordninger med henblik på at give protokoller til konventionen fuld effekt.

Danmarks opfyldelse af konventionen:

Opfyldelse af ændringerne til Espoo-konventionen medfører umiddelbart ikke behov for lovændringer. Konventionen er i alt væsentligt gennemført i Danmark ved

- Lov nr. 425 af 18. maj 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

Loven har til formål at sikre et højt miljøbeskyttelse og inddrage miljøhensyn under udarbejdelse og vedtagelse af planer og programmer og ved tilladelse til projekter. Derudover har loven til formål at sikre en gennemførelse af miljøvurdering af planer, programmer og projekter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Loven indeholder bestemmelser om, at såfremt en plan, et program eller et projekt forventes at have væsentligt indvirkning på miljøet i en anden stat, skal denne stat høres og modtage oplysninger om mulige grænseoverskridende virkninger på miljøet.

Økonomiske og administrative konsekvenser for staten

Danmarks tiltrædelse af ændringerne til konventionen vurderes ikke at indebære nye finansielle eller administrative konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Danmarks tiltrædelse af ændringerne til konventionen vurderes ikke at have erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Forholdet til EU:

EU har ratificeret Espoo-konventionen den 24. juni 1997 og har ratificeret ændringerne til Espoo-konventionen den 18. januar 2008.

Ændringerne indgår i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmer og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet).

I dansk ret er direktiverne gennemført ved lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Direktiverne omhandler en medlemsstats pligt til at give en frist for den anden medlemsstat til at angive, hvorvidt den ønsker at deltage i de beslutningsprocedurer for gennemførelse af vurdering af virkningerne på miljøet, hvis det kan forventes, at projektet vil have væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat.

En grænseoverskridende høring skal ligeledes finde sted, når der er tale om en plan eller program, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat.

Derudover finder direktiverne anvendelse på en bred vifte af planer og programmer samt projekter, som fastlægger detaljerede krav om vurdering af og rapporter om deres miljøpåvirkninger.

Forholdet til Grundloven:

Folketinget orienteres herved om tiltrædelse af ændringerne, som ikke vurderes at være af større betydning.

Ratifikationsforbehold:

Miljøstyrelsen (daværende Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning) har hørt Grønlands Selvstyre og Færøske Udenlands- og Erhvervsministerium om, hvorvidt Grønland og Færøerne vil tiltræde ændringerne til Espoo-konventionen.

Der foreligger endnu ikke en tilbagemelding fra Grønland eller Færøerne.

På denne baggrund bør der tages foreløbigt territorialt forbehold for både Grønland og Færøerne i forbindelse med den kommende danske ratifikation af ændringerne til Espoo-konventionen.