

Udpegning af Rødbyhavn som produktionssted

1. Indledning

EU-Kommissionen har udarbejdet nye retningslinjer for fortolkning af VVM-direktivet¹, som Femern A/S i et brev fra transportministeren af 16. marts 2011 blev pålagt at følge. De nye retningslinjer indebærer, at miljøgodkendelsen af Femern Bælt-forbindelsen og de nødvendige produktionsanlæg til etableringen af den faste forbindelse skal ses i sammenhæng og indgå i en samlet godkendelsesproces. De nye retningslinjer medfører, at Femern A/S skal påtage sig ansvaret for at fastlægge, hvor produktionsanlæggene skal placeres frem for at overlade dette til entreprenørerne, som det tidligere har været forudsat.²

Femern A/S har derfor med bistand fra bl.a. kammeradvokaten søgt at afklare, hvordan selskabet mest hensigtsmæssigt lever op til de nye retningslinjer. I dette arbejde har der især været lagt vægt på at minimere de tidsmæssige risici for projektet, herunder risikoen for langvarige klagesager især på miljøområdet. Afklaringen er mundet ud i følgende strategi for valg af produktionssted:

- Femern A/S fastlægger på forhånd placeringen af produktionssted(er) på baggrund af en samlet evaluering af de betydende parametre, herunder i forhold til tekniske krav, miljøpåvirkning, økonomi, tid og risici (f.eks. i forhold til transport og logistik) mv.
- Femern A/S gennemfører VVM-godkendelsen af produktionsfaciliteterne, samt sikrer den påkrævede sammenhæng mellem godkendelsen af selve den faste forbindelse, produktionsanlæggene og indvindingen af råstoffer.
- I udbudsmaterialet betinges det, at de bydende entreprenører skal anvende de udpegede produktionspladser, og at entreprenørerne skal overholde alle betingelserne i de udstedte miljøgodkendelser. Kravet omfatter alene placeringen af produktionsanlæggene og det overordnede tekniske design, men sætter ingen begrænsninger på f.eks. virksomhedernes eller arbejdstagernes nationalitet, arbejdets organisering mv.

Transportministeriet og Femern A/S præsenterede denne fremgangsmåde på et møde med EU-Kommissionen i Bruxelles den 11. april 2011. På mødet deltog repræsentanter fra Generaldirektoratet for Miljø, der er ansvarlig for udarbejdelsen af non-paperet, samt en repræsentant for Generaldirektoratet for Transport. EU-Kommissionen tilkendegav, at den skitserede fremgangsmåde var i overensstemmelse med retningslinjerne i non-paperet og den senere udsendte fortolkningslinje.

Den ændrede strategi for lokalisering af produktionspladser, herunder både de geografiske og økonomiske konsekvenser, er således en direkte følge af EU-Kommissionens nye retningslinjer for gennemførelsen af VVM-processen, som Femern A/S er pålagt at følge.

¹ Retningslinjerne fremgår af EU-Kommissionens "Non-Paper on large-scale transboundary projects and the challenges in applying the EIA procedure" af 5. november 2010 og af "Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works" af 25. marts 2011.

² Der henvises til Femern A/S' *Redegørelse for lokalisering af produktionspladser i lyset af EU Kommissionens non-paper* af 4. maj 2011 for en nærmere gennemgang af indholdet af Kommissionens nye retningslinjer og konsekvenserne for Femern Bælt-projektet.

Første skridt i strategien indebærer, at Femern A/S skal fastlægge placeringen af produktionsfaciliteterne til produktion af tunnelelementer. Ved fastlæggelsen er der lagt vægt på følgende parametre:

- Teknisk egnethed
- Miljøkonsekvenser
- Tidsmæssige implikationer
- Risici

Teknisk egnethed

En helt afgørende parameter i arbejdet med at fastlægge lokaliseringen af produktionsstedet har været, at lokaliteten skal være teknisk egnet til etableringen af et produktionssted i overensstemmelse med de produktionsmetoder, som er forudsat anvendt i skitsedesignet for en sænketunnel.

Det indebærer for det første, at det er forudsat, at lokaliteten som minimum skal kunne rumme fire produktionslinjer til standardtunnelelementer samt en produktionslinje til specialelementer. Det vil således ikke være muligt at opnå de tilsigtede stordriftsfordele, såfremt produktionen af tunnelelementer spredes på for mange produktionssteder. Kravet om, at lokaliteten skal kunne rumme 4+1 produktionslinje, indebærer, at lokaliteten skal kunne stille omkring 60 hektar til rådighed.

For det andet er det et krav, at de fysiske rammer på lokaliteten muliggør etableringen af en fabriksproduktion af tunnelelementer i stil med den metode, som blev anvendt ved etableringen af Øresundsforbindelsen. Ved at producere tunnelelementerne under tag i et industrielt set-up sikres en væsentlig højere kvalitet, f.eks. i forhold til tunnelelementernes vandtæthed, end hvis tunnelelementer produceres på traditionel facon i en tørdok, hvor arbejdet sker under åben himmel og dermed udsættes for vejrlig. Dertil kommer, at den industrielle produktionsmetode i højere grad skaber sikkerhed for overholdelse af tidsplaner mv. En af forudsætningerne for den industrielle metode er, at der kan etableres støbehaller med foranliggende bassiner, hvilket dels indebærer krav til bredden af produktionsfaciliteten, dels indebærer krav til, at der kan etableres bassiner med fornøden vanddybde foran produktionsfaciliteten.

For det tredje stiller tunnelelementerne krav til vanddybden, idet der skal være mindst 10 m vanddybde fra produktionsfaciliteten og til selve linjeføringen.

For det fjerde betyder tunnelelementernes størrelse - et standardelement er således 217 m langt, 42 m bredt og vejer 73.500 tons - at det vil være en sejlads-mæssig udfordring at få dem fragtet fra produktionsstedet og frem til linjeføringen. Dette gælder især, hvis det skal igennem snævre og trafikerede farvande, f.eks. havneindsejlinger eller smalle fjorde. Dette indebærer, at lokaliteter med gode besejlingsforhold vil være mere egnede end lokaliteter med mere vanskelige besejlingsforhold.

Miljøkonsekvenser

En anden afgørende parameter er, at der kan skabes størst mulig sikkerhed for, at en produktionsfacilitet vil kunne miljøgodkendes i overensstemmelse med gældende miljøkrav,

herunder kravet om at foretage en helhedsvurdering af projektets miljøkonsekvenser. Og at miljøgodkendelsen kan foreligge inden for en tidshorisont, som er forenelig med målsætningen om, at den faste forbindelse skal åbne i 2020.

Denne parameter har to implikationer. For det første skal produktionspladsen kunne etableres på en måde, der ikke indebærer utilladelige miljømæssige konsekvenser, f.eks. i forhold til særligt beskyttede naturområder. For det andet skal der foreligge det fornødne datagrundlag eller allerede udstedte miljøgodkendelser, som vil muliggøre at indarbejde den valgte lokalitet i selskabets samlede VVM-redegørelse. Såfremt der ikke foreligger de nødvendige miljødata eller tilladelser, vil det indebære en betydelig tidsmæssig forsinkelse på op til to-tre år, som vil gøre det umuligt at fastholde målsætningen om en åbning af den faste forbindelse i 2020. Selskabet lægger derfor afgørende vægt på, at der er den fornødne sikkerhed for, at myndighedsgodkendelser kan foreligge inden for de givne tidsmæssige rammer.

Tidsmæssige implikationer

For det tredje har det været en forudsætning for arbejdet, at målsætningen om en åbning af den faste forbindelse i 2020 fastholdes. For at kunne leve op til denne forudsætning er det Femern A/S' vurdering, at det vil være nødvendigt, at merarbejdet med at indarbejde det valgte produktionssted i projektets samlede miljøgodkendelse, maksimalt indebærer en forlængelse af projekteringsfasen på seks måneder. Det vurderes yderligere, at en forsinkelse på seks måneder i projekteringsfasen vil kunne indhentes i udbuds- og anlægsfasen, bl.a. som følge af, at entreprenørerne ikke selv skal bruge tid på at finde egnede arealer og opnå miljøtilladelser til produktionspladser, samt gennem optimeringer af anlægsprocessen.

Da inddragelsen af produktionspladserne i den samlede VVM-redegørelse stiller øgede krav til ansøgningsmaterialet, som det vil tage tid at udarbejde, har det således været en væsentlig parameter, at lokaliteterne ikke indebærer yderligere tidsmæssige risici, herunder i forhold til at indhente de nødvendige miljøgodkendelser, jf. ovenfor.

Minimering af risici

En fjerde væsentlig faktor i vurderingen af lokaliteterne har været et ønske om at minimere projektets risici. Kommissionens nye retningslinjer indebærer således, at ansvaret for udpegningen af produktionspladsen overgår fra entreprenørerne til selskabet (bygherren). Det vil således være selskabet og ikke entreprenørerne, som bærer risikoen, såfremt den valgte produktionsplads viser sig at give anledning til problemer.

Dette indebærer, at lokaliteter med lav risiko på bl.a. følgende parametre umiddelbart vil være at foretrække:

- Tekniske risici (jf. ovenfor)
- Miljømæssige og tidsmæssige risici (jf. ovenfor)
- Transportrisici (transportafstand og sejladsforhold)
- Kontrolrisici
- Procesrisiko

Samlet vurdering

Femern A/S har analyseret de oplysninger, som selskabet har modtaget fra de godt 20 lokaliteter, som har tilkendegivet interesse for at stille arealer til rådighed for en produktionsfacilitet med henblik på at fastlægge, hvilken lokalitet der vil være bedst egnet med udgangspunkt i ovenstående parametre.

Blandt de mulige lokaliteter er det Femern A/S' klare vurdering, at Rødbyhavn er den mest hensigtsmæssige placering for produktionsfaciliteterne. Vurderingen bygger på følgende:

- Rødbyhavn opfylder alle tekniske krav. Det er således muligt at etablere otte produktionslinjer i området baseret på industriel produktion, og der er kun behov for at grave en relativt kort udskibningskanal.
- Femern A/S er i besiddelse af alle nødvendige miljødata for at kunne integrere produktionspladsen i VVM-redegørelsen, idet selskabet selv har gennemført et 2-årigt miljøundersøgelserprogram i området. Det indebærer, at 2020-målsætningen kan fastholdes. Dertil kommer, at de miljømæssige konsekvenser af hele projektet koncentrerer i ét område frem for at blive spredt på flere lokaliteter.
- Rødbyhavn indebærer de færreste risici og de bedste kontrolmuligheder for selskabet. En placering i umiddelbar nærhed af linjeføringen minimerer transportrisikoen. Der er desuden størst mulig sikkerhed vedrørende miljødata, da Femern A/S selv har indhentet dem. En placering ved linjeføringen betyder desuden mindre risiko for klagesager, idet der kun sker en begrænset udvidelse af den kreds af personer og virksomheder, som berøres af projektet, ligesom de involverede myndigheder både lokalt og nationalt i videst muligt omfang forbliver de samme. I selve anlægsfasen vil en placering ved linjeføringen give Femern A/S de bedste betingelser for at føre løbende tilsyn og kontrol med produktionen.

Placeringen ved Rødbyhavn vil medføre en forøgelse af anlægsomkostningen på i størrelsesordenen 2,8 mia. kr. i forhold til det konsoliderede anlægsoverslag fra november 2010, som var baseret på, at entreprenørerne ville vælge at etablere produktionsfaciliteter i Polen. Denne meromkostning er en direkte konsekvens af EU-Kommissionens nye retningslinjer for tolkningen af VVM-direktivet og målet om en åbning af den faste forbindelse i 2020. En merudgift i denne størrelsesorden vil generelt fremkomme ved placeringer i Tyskland eller Danmark, som følge af det højere løn- og omkostningsniveau i forhold til Polen. På baggrund af den gennemførte analyse er det imidlertid selskabets vurdering, at ingen af de foreslåede lokaliteter i Polen lever op til kravene vedrørende teknisk og miljømæssig egnethed. Det vurderes således ikke at være muligt at lægge produktionen i Polen og samtidigt fastholde åbningen i 2020.

På baggrund af ovenstående er det vurderingen, at en placering af produktionspladsen ved Rødbyhavn ud fra en samlet vurdering er den mest hensigtsmæssige løsning.

Valget af Rødbyhavn skal ikke tolkes sådan, at der ikke er andre af de foreslåede lokaliteter, som ville være egnede som produktionssted. Der er en række lokaliteter, som har leveret seriøse og gennemarbejdede forslag til etableringen af en produktionsplads, hvilket

Femern A/S påskønner. Men da selskabet som følge af de nye EU retningslinjer skal påtage sig ansvaret for lokaliseringen af produktionspladsen, har selskabet lagt afgørende vægt på at vælge den lokalitet, der bedst opfylder selskabets krav til teknisk egnethed, sikkerhed for overholdelse af tidsplan, herunder især i forhold til miljøgodkendelsen, samt minimeringen af risici. Og denne lokalitet er efter Femern A/S' vurdering Rødbyhavn.

2. Indstilling

Det indstilles, at bestyrelsen godkender, at Femern A/S indstiller til transportministeren, at han godkender, at selskabet udpeger Rødbyhavn som produktionsplads for tunnelelementerne til den kommende Femern Bælt-forbindelse, med deraf følgende økonomiske konsekvenser.

Indstillingen blev tiltrådt af bestyrelsen i Femern A/S på bestyrelsesmødet 25. maj 2011