



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland

Hansen, Anne Merrild; Larsen, Sanne Vammen

Publication date:
2015

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Hansen, A. M., & Larsen, S. V. (2015). Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland: Bilagsrapport 1 - Opsamling fra Workshop 1. Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BENCHMARKING AF MILJØVURDERINGSLOVGIVNING FOR OLIE AKTIVITETER I GRØNLAND

BILAGSRAPPORT 1 - OPSAMLING FRA WORKSHOP 1



MARTS 2015

Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland

Titel: Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland. Bilagsrapport 1 – Opsamling fra workshop 1

Forfattere: Anne Merrild Hansen og Sanne Vammen Larsen

Institution: Det Danske Center for Miljøvurdering,
Institut for Planlægning, Aalborg Universitet

Udgivelsestidspunkt: Marts 2015

Finansiell støtte: DANCEA

Bedes citeret: Hansen og Larsen, 2015. *Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland. Bilagsrapport 1 – Opsamling fra workshop 1*. Det Danske Center for Miljøvurdering, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet

Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse.

Kan downloades via: www.dcea.dk

Indholdsfortegnelse

PROJEKTBEKRIVELSE	2
FORMÅL MED WORKSHOPPEN	4
DELTAGERE	4
INTRODUKTION	5
GRUPPEDEBAT, PRÆSENTATION OG FEED BACK.....	5
FORESLÅEDE TEMAER	6
Borgerinddragelse	6
Miljøvurderingsproces og afrapportering.....	7
Lovgivningsdesign og myndighedspraksis.....	8
Baselinedata	8
Vidensproduktion, habilitet og troværdighed	10
PRIORITERING	11
De tre vigtigste temaer:.....	11
Forudsætninger	11
Afgrænsning	11
OPFØLGNING OG VIDERE ARBEJDE.....	12

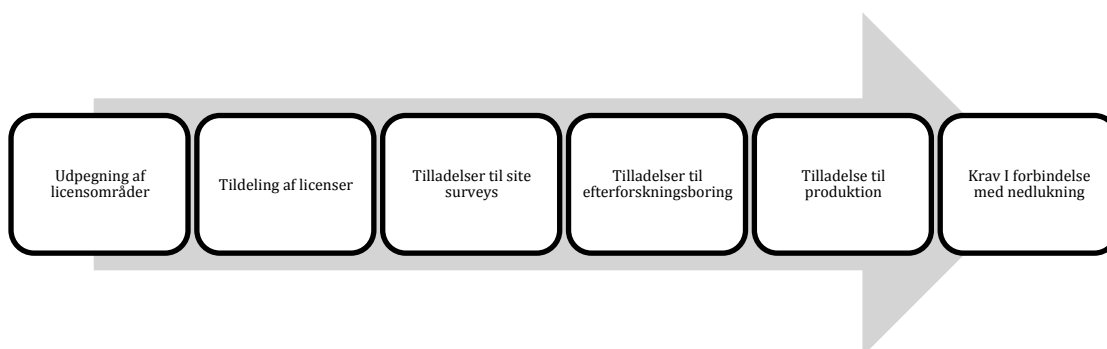
Projektbeskrivelse

Miljøstyrelsen, DANCEA og Det Danske Center for Miljøvurdering (DCEA) samarbejder om en undersøgelse af miljøvurderingslovgivning for offshore olieaktiviteter i Norge, Danmark, Canada, Alaska og Grønland. Formålet er at undersøge, hvordan den grønlandske regulering af miljøvurdering af olieaktiviteter eventuelt kan udvikles, ved at foretage en international benchmarking af de krav der stilles til miljøvurdering i Grønland. Undersøgelsen skal bidrage til en diskussion af nuværende og fremtidige krav på området.

Undersøgelsen omfatter følgende aktiviteter:

- Indsamling af lovgivningsdokumenter og indledende screening
- Workshop 1: Udvalg af emner til nærmere analyse
- Analyse af dokumenter
- Supplerende dataindsamling (interviews)
- Komparativ analyse og benchmarking
- Workshop 2: Resultater
- Afrapportering

Undersøgelsens fokusområde dækker regulering af olieaktiviteter fra indledende undersøgelser, til tildeling af tilladelser og endelig nedlukning, som illustreret i figur 1. Ved regulering forstås både lovtekster og måden teksterne tolkes og udmøntes i praksis. I tilknytning til beslutningsprocesser omkring olieaktiviteter, udføres lovpligtige miljøvurderinger med henblik på dels at sikre at miljøhensyn indtænkes i planlægning og udførelse af aktiviteterne, og dels med henblik på at sikre informerede beslutningsgrundlag.



Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland

For at specificere undersøgelsens fokus foretages en indledende dataindsamling og screening. For at sikre, at undersøgelsen bliver forankret i Grønland og belyser emner, som er relevante i den grønlandske kontekst, inviteres grønlandske aktører til at deltage i to workshops som afholdes i Nuuk: En som opstart på projektet, hvor der samles input til valg af emner der undersøges, og en som afslutning, hvor undersøgelsens resultater præsenteres og diskuteres.

Der udarbejdes en rapport med undersøgelsens resultater, som gøres offentligt tilgængelig. Projektets resultater forventes efterfølgende at danne grundlag for en undersøgelse af, hvordan kravene til miljøvurdering opfyldes af olieselskaber i de udvalgte lande, samt en fremadrettet undersøgelse af, hvordan miljøvurderinger kan udvikles som et styreredskab i forhold til regulering og administration af olieprojekter.

Undersøgelsen udføres af: Projektleder: Anne Merrild Hansen og Seniorforsker: Sanne Vammen Larsen

Begge forskere er tilknyttet Det Danske Center for Miljøvurdering (DCEA) ved Aalborg Universitet. Se mere om DCEA på www.dcea.dk. Desuden er projektet forankret hos Miljøstyrelsen (DK), da projektet er en del af DANCEA, som styrelsen er tovholder på.

Projektet har en følgegruppe bestående af repræsentanter fra Miljøstyrelsen (DK), Nationalt Center for Miljø og Natur (DCE), Grønlands Naturinstitut, Miljøstyrelsen for Råstofområdet (GL) og Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel (GL).

Formål med workshoppen

Denne rapport indeholder en opsamling fra workshop 1 i forbindelse med projektet: *Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland*. Workshoppen blev afholdt den 24. februar 2015 kl. 13-16 på Hotel Hans Egede, Nuuk. Formålet med workshoppen var at identificere specifikke temaer for projektets undersøgelser, forud for udførelsen. Workshoppen var henvendt til en række grønlandske aktører, med henblik på at adressere emner, som anses for relevante og aktuelle i den grønlandske kontekst.

Deltagere

I alt deltog 13 personer i workshoppen. Deltagerne repræsenterede embedsfolk fra regeringen, politikere, NGO'er, private selskaber og videns institutioner i Grønland.

Andreas Uldum, Minister for Råstofdepartementet (deltog i første del af workshoppen)

Ejner Grønvold, Ministersekretær (deltog i første del af workshoppen)

Jørgen Hammeken-Holm, Konstitueret Styrelseschef for Råstofdepartementet

Lene Knüppel Andersen, AC fuldmægtig i Miljøstyrelsen for Råstofområdet

Anita Hoffer, Formand for Transparency Greenland

Bjarne Lyberth. KNAPK

Inaluk Brandt, Greenland Oil Industry Association

Hesham Hendy, Greenland Venture Manager, Shell

Jesper Brieghel, Communications and Government Relations, Shell

Hans Kristian Olsen, Direktør for NUNAOIL A/S

Karl Zinglersen, Forsker ved Grønlands Naturinstitut

Tine Pars, Rektor for Grønlands Universitet

Birger Poppel, Forsker ved Grønlands Universitet

Afbud fra: Lonnie Wilms, Greenland Oil Spill Response; Anders Mosbech, DCE; Hjalmar Dahl, ICC og Vittus Qujaukitsoq, Minister for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel; Mala Kúko Høy, Minister for Natur, Miljø og Justitsområdet.

Introduktion

Workshoppen blev indledt med velkomst og introduktion af undersøgelsens formål, afgrænsning, metode og foreløbige resultater. Herefter blev der lagt op til debat i tre arbejdsgrupper.

Gruppe 1: Tine Pars, Jørgen Hammeken-Holm, Inaluk Brandt og Bjarne Lyberth

Gruppe 2: Hans Kristian Olsen, Anita Hoffer, Lene Knüppel Andersen og Karl Zinglersen

Gruppe 3: Jesper Brieghel, Hesham Hendy og Birger Poppel

Gruppedebat, præsentation og feed back

Grupperne blev bedt om at tage stilling til relevante emner for undersøgelsen, med udgangspunkt i deres professionelle kendskab til den grønlandske kontekst. Grupperne drøftede mulige temaer ad to omgange, og afslutningsvist blev der samlet op i plenum.

Først blev de tre grupper opfordret til at foreslå temaer de fandt interessante og relevante at få belyst i undersøgelsen. De præsenterede disse for hinanden og fik feed back fra de andre grupper. I anden del af workshoppen blev de bedt om at prioritere de temaer de fandt vigtigst og der blev igen samlet op i plenum. Der var generelt enighed om de primære udfordringer og temaer deltagerne ønskede undersøgt.

Foreslåede Temaer

I dette afsnit præsenteres resultaterne fra første del af workshopen. Resultaterne omfatter de temaer som arbejdsgrupperne identificerede som relevante, samt emner der blev rejst i forbindelse med diskussioner i plenum. Temaerne kan beskrives under følgende overskrifter: 1) Borgerinddragelse 2) Miljøvurderingsrapporter 3) Design af lovgivning og myndighedspraksis 4) Baseline data samt 5) vidensproduktion, habilitet og troværdighed.

Borgerinddragelse

Et gennemgående tema, der blev fremhævet under workshopen, var borgerinddragelse. De tre arbejdsgrupper pegede på en række udfordringer i forbindelse med timing, koordinering og udførelse af borgerinddragelse i forbindelse med miljøvurdering af olieaktiviteter i Grønland, og foreslog flere relevante undersøgelser, der potentielt kan bidrage til at forstå og forbedre borgerinddragelse fremadrettet.

I forbindelse med timing og organisering af borgerinddragelsesprocesser, blev der stillet spørgsmål til hvornår offentligheden inddrages, hvem der står for inddragelsen og hvilke borgere og interesseorganisationer, der inddrages i de lande som undersøgelsen omfatter. Der var interesse for at få dette belyst både i forhold til konkrete miljøvurderingsprocesser, men også i forhold til de beslutningsprocesser miljøvurderingerne knytter sig til på tværs af livscyklus for olieaktiviteter.

Vedrørende udførelse af borgerinddragelsesaktiviteter, blev der udtrykt interesse for at få belyst på hvilke niveauer inddragelse finder sted på forskellige tidspunkter. Hermed forstået, hvornår borgerinddragelsen er fokuseret omkring information, dialog, konsultation eller uddelegering af magt til borgerne. Det blev også fremhævet, at det vil være interessant at få belyst, hvad der opfattes som god borgerinddragelse i de lande undersøgelsen omfatter, samt hvorvidt og hvordan der skabes klarhed om hvad borgernes rolle og mandat er i processerne.

I forlængelse af dette rejstes et spørgsmål om hvad der gøres for at understøtte de lokales mulighed for at deltage i borgerinddragelsesprocesser? Herunder hvilke materialer og

ressourcer der stilles til rådighed, og hvordan der arbejdes med at gøre teknisk indhold forståeligt for lægmand. Ligeledes blev brugen af eksperter diskuteret på workshoppen, i forhold til hvordan eksperter bruges i forbindelse med borgerinddragelse, samt hvad borgernes muligheder er for at trække eksperter ind i processen.



Foto 1: fra venstre ses: Inaluk Brandt, Tine Pars, Jørgen Hammeken-Holm og Bjarne Lyberth

Miljøvurderingsproces og afrapportering

Et tema, der også blev fremhævet som interessant i den grønlandske kontekst, er indhold af miljøvurderinger og afrapportering i miljøvurderingsrapporter. Arbejdsgrupperne pegede på at undersøgelsen kunne fokusere på sammenligning af krav til afrapporteringens omfang, sprog og kvalitet. Specifikke eksempler var anvendelse og adressering af alternativer og vurdering af væsentlighed i rapporterne. Arbejdsgrupperne fandt det interessant at få belyst hvordan væsentlighed vurderes og hvem der definerer kriterierne for vurdering af væsentlighed i miljøvurderingsrapporterne. Der blev blandt andet peget på, at undersøgelsen kunne se på hvorvidt de potentielt påvirkede civilsamfund inddrages forud for udarbejdelsen af miljøvurderinger og bidrager til at udpege indikatorer for påvirkningskategorier og kriterier for vurderingerne. På denne måde kobles temaet omkring miljøvurderingsrapporter sammen med temaet omkring borgerinddragelse som er beskrevet herover.

Lovgivningsdesign og myndighedspraksis

I forlængelse af borgerinddragelsestemaet, blev inddragelse af aktører i processen med udformning af lovgivning, krav og regulering diskuteret. Der blev udtrykt en forventning om, at inddragelse af aktører og offentlighed i forbindelse med udformning af regulering kan være med til at skabe accept og ejerskab. Specifikt pegede deltagerne på et spørgsmål om, hvornår og hvordan forskellige aktører i de omfattede lande, inddrages i udformningen af lovgivning og regulering på miljøvurderingsområdet?

Også betydningen af en balance mellem styring af miljøvurderingsprocesser og fleksibilitet i reguleringen blev fremhævet som et forhold der forventes at have indflydelse på administrationen. Kravene til proces, deadlines mv. kan have stor betydning for tidsplanen for aktiviteter. Stram styring af processen fra myndighederne kan føre til at selskaberne må afvise ønsker om for eksempel yderligere tid til deltagelse. Dette er specielt følsomt i Arktis, fordi naturen sætter skarpe deadlines, der kan eksempelvis være aktiviteter, der kun kan foregå i en afgrænset periode om året – hvis det ikke kan nås i den periode, må man vente til næste år. Spørgsmålet er, hvordan balancen i de øvrige lande er mellem styring og brug af deadlines kontra fleksibilitet i processen.

Grønland har via Rigsfællesskabet med Danmark delte forpligtigelser i forhold til en række ansvarsområder. Eksempelvis er de grønlandske myndigheder ansvarlige for miljøvurderinger og tilladelser til olie aktiviteter offshore, mens de danske myndigheder er ansvarlige for det miljømæssige beredskab på dele af havet. Et spørgsmål rejst blandt deltagerne i workshoppen er, om der er sådan en ansvarsfordeling i de andre lande, hvordan den ser ud, og hvordan de sikrer en koordinering mellem myndighedsniveauerne?

Baselinedata

Data tilgængelighed, dataproduktion og dataanvendelse i forbindelse med miljøvurderinger blev også bragt op. Baggrunden for temaet blev forklaret med en interesse for at data og datakvalitet standardiseres. Dette med henblik på, at den vidensproduktion, der finder sted i forbindelse med miljøundersøgelser bidrager til at opbygge en databank der gøres tilgængelig for andre vurderinger og forskningsprojekter mv. I den grønlandske kontekst,

Benchmarking af miljøvurderingslovgivning for olieaktiviteter i Grønland

blev det påpeget, er der begrænsede ressourcer til rådighed for vidensproduktion, hvorfor der er interesse for at undersøge hvordan viden i forbindelse med tilvejebragt data deles.

Temaet blev præsenteret med et særligt interesse fokus på datagrundlaget for miljøvurderinger, såkaldte baselinestudier. Et af de spørgsmål, der blev rejst var hvilke data, der i de lande undersøgelsen omfatter, primært benyttes i forbindelse med definering af miljøstatus og baseline? Eksempelvis om baseline data udgøres af a) eksisterende data, f.eks. registerdata b) data fra kontinuerlig monitorering eller c) data indsamlet specifikt i forbindelse med forberedelser af den enkelte aktivitet.



Foto 2, Fra venstre ses: Lene Knüppel Andersen, Karl Zinglersen, Hans Kristian Olsen og Anita Hoffer.

Der var også interesse for at få belyst myndigheders rolle i forhold til datatilgængelighed og datadeling. Hvem har ansvaret for og ejerskabet i forhold til de data der produceres? Og hvordan opstilles rammerne herfor og anvendes lokal viden i forbindelse med dataproduktion og overvågning af miljøindikatorer som udgangspunkt for og opfølgning på miljøvurderinger? På denne måde knyttede deltagerne temaet op på de tidligere temaer med hensyn til at undersøge om data knyttes op på lokale indikatorer, om borgerinddragelse anvendes i forbindelse med produktion af data og overvågning og om borgerne desuden bidrager til opstilling af kriterier for vurdering af væsentlighed.

Vidensproduktion, habilitet og troværdighed

I relation til drøftelserne om produktion og tilgængelighed af baseline data blev et afledt tema taget op. Der blev peget på forskellige aktørroller i forhold til produktion af viden til miljøvurderingsprocesserne, samt hvordan der kan opstå konflikter og habilitetsproblemer i processerne.



Foto 3, Fra venstre: Sanne Vammen Larsen, Hesham Hendy, Jesper Brieghel, Birger Poppel.

Rollen som konsulent for myndighederne blev bl.a. diskuteret. Deltagerne pegede på, at de fandt det problematisk at de konsulenter, der producerer viden for myndighederne som en del af denne rolle til tider, bliver ansat til at udføre opgaver, som de selv har peget på nødvendigheden af, uden at opgaverne kommer i udbud. Et andet eksempel deltagerne pegede på er, at projektere og selskaber præsenterer miljøvurderinger, som udarbejdes af de konsulenter de selv har ansat. Dette gør processen sårbar over for kritik af troværdigheden, pga. spørgsmålet om hvorvidt selskabernes ønske om at få projektet gennemført farver deres konsulenter.

Det blev også fremhævet, at potentielle miljøpåvirkninger efter nogle af deltagernes vurdering bliver vurderet snævert på en skala fra 'meget lav' til 'meget høj' uden hensyntagen til potentielt relevante scenarier som 'best case' og 'worst case' der kunne indgå i vurderingerne.

Workshoppens deltagere understregede, at de så det som nødvendigt, at uafhængighed og troværdighed i processer og vidensproduktion sikres og fandt det derfor interessant at få belyst hvem der producerer viden til processen i de lande der indgår i undersøgelsen samt hvilken kvalitetssikring der foretages og hvem der finansierer produktion af viden?

Prioritering

På baggrund af de fem temaer, der blev udpeget i første del af workshoppens, prioriterede arbejdsgrupperne efterfølgende imellem temaerne og drøftede mulige forskningsspørgsmål. Deltagerne pegede derfor på tre emner som de vigtigste, som input til undersøgelser de gerne ser belyst i benchmarking undersøgelsen.

De tre vigtigste temaer:

1. Borgerinddragelse i miljøvurderingsprocesser - herunder borgerens mandat og beslutningskompetence.
2. Datagrundlag og standardisering – herunder inklusion af lokal viden.
3. Miljøvurderingsmetoder – herunder vurdering af alternativer og væsentlighed samt borgerens rolle i denne forbindelse.

Forudsætninger

Det blev påpeget, at analysen bør have fokus på regimers alder og udvikling og dermed på eksistens og tilgængelighed af interessegrupper og organisering – Dette forventes at være en væsentlig baggrund for og forudsætning for analyse af data.

Afgrænsning

Det blev påpeget at analysen bør have fokus på aktuelle olieaktiviteter og beslutningsprocesser, der er relevante for Grønland og dermed afspejler den praktiske virkelighed og ikke på, hvad der måske bliver relevant engang i fremtiden. Således lægges der op til at undersøgelsen afgrænses til de første udviklingsfaser i olieprojekter.

Opfølgning og videre arbejde

Som nævnt i indledningen var formålet med workshoppen at få input til fokusområder og afgrænsning af analysen. På baggrund af workshopens resultater vil der i undersøgelsen være fokus på borgerinddragelse, data og miljøvurderingsmetoder, som anbefalet af workshopens deltagere. Disse forhold er ikke tidligere undersøgt og inkluderet i en benchmarking undersøgelse som i det aktuelle projekt. Det anses derfor for både interessant fra et lokalt perspektiv og fra et videnskabeligt perspektiv. Hvilke specifikke spørgsmål der tages udgangspunkt i vil blive afklaret på baggrund af dels indledende analyser og dels tilgængelige data.

Den næste fase i projektet er at der udarbejdes detaljerede sammenlignende analyser af de udvalgte temaer med udgangspunkt i de opstillede spørgsmål. Analysen vil blive udarbejdet med brug af dokumentanalyse samt interviews med udvalgte aktører på miljøvurderingsområdet i de fem lande. Når resultaterne er klar vil der atter blive inviteret til workshop for at diskutere disse.