



# Motorveje, mus og modeller



*Rasmus S. Larsen*

En caseundersøgelse af VVM-konceptets styrker og svagheder ved større vejanlæg, med udgangspunkt i Svendborg-Odense-motorvejen.  
Miniprojekt på Master i Miljøvurdering 2008

# Motorveje, mus og modeller

En caseundersøgelse af VVM-konceptets styrker og svagheder ved større vejanlæg med udgangspunkt i Svendborg-Odense-motorvejen

Miniprojekt på Master i miljøvurdering, august 2008

Skrevet af Rasmus S. Larsen, årgang 2007, med Petter Næss som vejleder

Tak til Björn Schulz for hasselmusfotoet i forsidekollagen

# Motorveje, mus og modeller

Dette miniprojekt handler om den VVM – Vurdering af Virkninger på Miljøet – der blev lavet af Vejdirektoratet/COWI ved anlægget af den nye motorvej mellem Odense og Svendborg. Jeg vil undersøge samspillet mellem VVM'en, de faktorer der enten påvirkede dens indhold eller ikke, især specifik miljølovgivning, samt den beslutningsproces der førte til vejens etablering. Målet er at vurdere, i hvilken grad de hensigter der ligger bag VVM-konceptet var mulige at føre ud i livet i forbindelse med anlægget af motorvejen, og hvad samspillet i øvrigt kan sige om VVM. Transportrådet har tidligere beskæftiget sig med forløbet omkring Svendborg-Odense-motorvejen i rapporten *Beslutningsgrundlag for trafikinvesteringer fra 1999*, men med fokus på borgerinddragelse og økonomi frem for miljøpåvirkninger.

Jeg vil indlede med kort at præsentere VVM-begrebet og den placering, som det ifølge Trafikministeriet ideelt set bør have i beslutninger om f.eks. vejanlæg. Dernæst vil jeg redegøre for det faktiske forløb, som ledte til motorvejens etablering, samt de emner og løsningsforslag den tilhørende VVM beskæftigede sig med. To emner havde særlig bevågenhed hos de aktører, der var aktive i debatten. Det ene var CO2-problematikken set i forhold til de forventninger om trafikudvikling, som VVM'en byggede videre på. Det andet var hensynet til biodiversiteten på Fyn, herunder hasselmusene. Derfor vil jeg lægge særlig vægt på disse emner og i begge tilfælde vurdere VVM'ens ambitionsniveau og holdbarheden af dens kritikers argumenter.

## VVM'ens funktion i beslutningsprocessen

Der eksisterer et detaljeret lov- og proceduregrundlag for, hvilke miljøhensyn der skal tages i forbindelse med større offentlige anlægsarbejder i Danmark. I EU som helhed findes der en række situationer, hvor både private virksomheder og offentlige myndigheder siden 1988 har haft pligt til at foretage en VVM, som følge af EF-direktivet 85/337/EØF, der blev vedtaget i 1985 og opdateret i 1997 med EU-direktivet 97/11/EF.<sup>1</sup>

Udover VVM- og siden SMV-direktiverne<sup>2</sup> (som dog kan overtrumfes af Folketinget i selve anlægslovene) stiller også Planloven, Naturbeskyttelsesloven, Miljøbeskyttelsesloven m.v. miljømæssige krav til anlægsarbejderne. Dertil kommer EU's Habitatsdirektiv fra 1992, der pålægger medlemslandene at udpege og beskytte områder med truede eller særligt sårbare dyre- og plantearter. Også EU's Vandrammedirektiv, der handler om at sikre en god vandkvalitet i vandløb og vådområder, kan have betydning for planlægningen.

Kort fortalt var den oprindelige mening med VVM-konceptet at sikre, at de offentlige og private anlægsprojekter blev igangsat på grundlag af en solid viden om deres miljømæssige konsekvenser, og at beslutningstagerne inden da fik adgang til en bred vifte af forskellige løsningsmodeller. Ideelt set var meningen, at en VVM blev udarbejdet på et så tidligt tidspunkt i en given beslutningsproces, at beslutningstagerne kun var nået til at konstatere, at der fandtes et problem, men hvor det endnu

---

<sup>1</sup> Trafikministeriet 2003 s. 43-44 samt Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 5.

<sup>2</sup> Strategisk MiljøVurdering: Et senere koncept, der går ud på at inddrage miljøhensyn i den mere overordnede og langsigtede planlægning, og er indført på EU-plan med SMV-direktivet 2001/42/EF med gyldighed fra og med 2004. Se også Trafikministeriet 2003, s. 43-44.

stod åbent, hvad løsningen skulle være. Det var og er dog op til beslutningstagerne selv at vælge, i hvilket omfang de vil følge en given VVM's anbefalinger.<sup>3</sup>

Trafikministeriets publikation fra 2003 om anlægsprojekter opstiller en model for, hvordan processen ideelt set bør finde sted: Med et niveau 1, hvor der træffes en principbeslutning om, at der er interesse for at få tilvejebragt et beslutningsgrundlag for et givet projekt, og et niveau 2, hvor der sker en formel (politisk) beslutning om projektet i form af en anlægslov, der vedtages på grundlag af en afsluttet VVM.<sup>4</sup>

I publikationen er den ideelle fremgangsmåde på én gang ”objektivt” ekspertstyret og samtidig demokratisk, idet borgere og interessegrupper har rig mulighed for at få medindflydelse på processen. Når tanken om et muligt fremtidigt behov for at udbygge infrastrukturen opstår, bør embedsmændene først udføre en strategisk vejplanlægning, svarende til den screening, man som myndighed bør foretage ved mindre projekter for at afklare, om de kræver en VVM. Her vurderes behovene og ideer til mulige løsninger tages op. Derpå følger forundersøgelser, den egentlige VVM, liniebesigtigelse på det overordnede hhv. detaljerede plan, spørgsmål om ekspropriationssager, udbud osv. og først herefter finder anlægget sted.<sup>5</sup>

Så vidt teorien. I praksis finder politiske beslutningsprocesser dog langt fra altid sted på en sådan opdelt og struktureret måde, og beslutningstagerne er ikke nødvendigvis interesserede i den vifte af ekspertudarbejdede alternativer, som VVM-konceptet lægger op til. Et godt eksempel på dette er netop Svendborg-Odense-motorvejen.

## **Baggrunden for motorvejen**

Motorvejen mellem Odense og Svendborg forventes at blive færdig i 2009. Den afløser den gamle tosporede landevej A9, som længe havde haft et dårligt ry, da Folketinget i 1999 vedtog loven L 223 om motorvejsanlægget.

Allerede sidst i 1980'erne havde landevejen haft problemer med overbelastning. Da Folketinget i 1986 besluttede at anlægge Storebæltsbroen, lavede Vejdirektoratet en undersøgelse af vejforbindelserne mellem Odense og Maribo, som viste, at store dele af strækningen Odense-Svendborg var præget af ujævn eller langsom kørsel, og at landevejens kapacitet flere steder var tæt på at være brugt op.<sup>6</sup> Samtidig fandt der forholdsvis mange ulykker sted på den ofte ret snoede landevej, hvilket var med til at sinke trafikken endnu mere. I 1989 henvendte seks borgmestre fra Sydfyn og Langeland sig til trafikministeren for at anbefale en udbygning af landevejen,<sup>7</sup> og i første del af 1990'erne voksede kravet om at gøre noget ved vejforholdene.

I 1992 udgav Vejdirektoratet en hovedrapport samt en erhvervsrapport, der beskrev de forventede kapacitetsbehov på Svendborg-Odense-strækningen i fremtiden, og også rummede forskellige trafikale konsekvensberegninger og samfundsøkonomiske beregninger. Dette arbejde lagde grunden

---

<sup>3</sup> En udmærket introduktion til VVM-konceptet findes hos Kørnøv.

<sup>4</sup> Trafikministeriet 2003, s. 15.

<sup>5</sup> Ibid, s. 17-22 samt 59.

<sup>6</sup> Vejdirektoratet: *Sydøst-ruten. Rute 9 Odense-Maribo*.

<sup>7</sup> Transportrådet, s. 47. Her findes også en skematisk oversigt over forløbet.

for den senere lov om projektering af en motorvej/motortrafikvej mellem Odense og Svendborg i maj 1996.<sup>8</sup>

I samme periode opstod en bred enighed blandt de fynske folketingspolitikere om, at netop en motorvej måtte være den ideelle løsning på trafikproblemerne. Samme holdning var udbredt hos lokalpolitikere og havde betydelig folkelig opbakning.<sup>9</sup> Dog var der i midten af 1990'erne også protester fra græsrodsbevægelsen NOAH,<sup>10</sup> og siden også Danmarks Naturfredningsforening.

Erhvervslivet – især i Svendborg – så meget gerne en motorvej etableret. Lorentz Jessen fra Sydfyns Erhvervsråd hævdede endda i 1999, at den brede opbakning til vejen skyldtes Erhvervsrådet eget grundige lobbyarbejde.<sup>11</sup> Under alle omstændigheder oplevede Svendborg i midt90'erne en lavkonjunktur. En række større industrivirksomheder, heriblandt Kellogg's, måtte lukke, blandt andet med det argument at transportmulighederne fra byen var for dårlige. Erhvervslivet benyttede sig i stigende grad af just-in-time-princippet, hvor virksomheder sparede udgifter til oplagring ved i stedet at få de ønskede produkter leveret til døren, når der var behov for dem. Dette stillede høje krav til logistikken, og nødvendigheden af præcise lastvogne fra Svendborg var meget svær at forene med den uforudsigelige afvikling af trafikken på A9.<sup>12</sup>

Blandt fynboer i almindelighed var trafiksikkerheden et meget vigtigt argument for at ”gøre noget” ved vejen. En række dødsulykker førte til, at A9 i folkemunde fik øgenavnet ”Dødens landevej”, og i 1993 lavede en beboerforening en happening med en række opstillede hvide kors langs vejen, der fik stor medieomtale.<sup>13</sup>

En motorvej var en langt sikrere løsning, i hvert fald hvis man nøjedes med at betragte vejstrækningen isoleret. Man kan selvfølgelig indvende, at en motorvejs positive effekt på sikkerheden mindskes, hvis man indregner risikoen for uheld på til- og frakørsler samt den afledte virkning på trafikmængden på andre veje, men da sådanne faktorer ikke var medtaget i hverken de første modeller for trafikudviklingen på A9 eller i den senere VVM, kom Vejdirektoratets konklusion til at svare til det almindelige indtryk hos beslutningstagerne: At en motorvej sikkerhedsmæssigt var klart overlegen i forhold til f.eks. en udbygget landevej.<sup>14</sup>

Vejdirektoratet gik i gang med at lave forundersøgelser i samarbejde med COWI, som i perioden maj 1996-juni 1997 foretog en vurdering af de mulige miljøpåvirkninger fra forskellige former for nyanlagte veje til erstatning for den tosporede A9. I 1997 indgik de fynske MF'erne så en aftale om at garantere en fremtidig motorvej, og da Vejdirektoratet i perioden oktober 1997-september 1998 fortsatte med den egentlige VVM, var udfaldet derfor næsten givet på forhånd. VVM'en rummede forskellige løsningsmodeller, men alle var af typen ”udbygning af A9” – og der blev lagt op til, at kun to slags udbygninger var realistiske, når det kom til stykket: Enten en motorvej eller en motortrafikvej, ligesom det var sandsynligt, at valget ville falde på en af delene hele vejen, frem for en kombination af motorvej mellem Odense og Ringe (midt mellem Odense og Svendborg) og

<sup>8</sup> Svar fra Sonja Mikkelsen. Trafikudvalget, L 223 - bilag 15. Den 11. maj 1999, J.nr. 401-6.

<sup>9</sup> Fyens Stiftstidende 10. september 2006: ”VEJEN TIL MOTORVEJEN VAR FULD AF OMKØRSLER”.

<sup>10</sup> Aktuelt 15. februar 1996: ”NOAH: DROP MOTORVEJ” samt Ingeniøren 19. april 1996: ”Overflødig motorvej på Fyn”.

<sup>11</sup> Aktuelt, 20. februar 1999: ”Slaget om hovedvej A9”.

<sup>12</sup> Politiken, Erhvervsmagasinet 22. oktober 1997: ”Sidesporet Svendborg”

<sup>13</sup> Berlingske Tidende 12. august 1995: ”Minister lover tre nye storveje” samt Aktuelt, 20. februar 1999: ”Slaget om hovedvej A9”.

<sup>14</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 53-54.

motortrafikvej resten af vejen. Den offentlige høringsfase var på to måneder og fandt sted umiddelbart efter, at VVM'en udkom i oktober 1998.<sup>15</sup>

Da Folketinget førstebehandlede L 223, var der et bredt flertal for den. Kun Kristeligt Folkeparti, SF og Enhedslisten var imod. Enhedslistens Søren Kolstrup kritiserede motorvejen for at have en række miljøskadelige effekter, mens Kristeligt Folkepartis Ole M. Nielsen ville have foretrukket VVM-redegørelsens alternative forslag om at udbygge A9 til en 4-sporet landevej, dog ikke primært af miljøhensyn men fordi denne løsning ville være langt billigere end at anlægge en motorvej. Den socialdemokratiske trafikminister Sonja Mikkelsen fokuserede mest på hensynet til trafiksikkerhed samt de eksisterende prognoser for trafikudviklingen frem til 2010. Hun henviste til regeringsudspillet *Trafik 2005* fra 1993 som ekstra belæg for, at der var behov for at gøre noget ved A9.<sup>16</sup>

L 223 blev derpå henvist til Trafikudvalget. Forskellige græsrodsorganisationer og enkeltpersoner kritiserede motorvejen i diverse breve til trafikministeren inden lovens vedtagelse, men på dette sene tidspunkt var den endelig vedtagelse af loven tæt på at være en formalitet, og kritikken fik da heller ingen konsekvenser. Et flertal i udvalget (S, RV, CD, K, V, DF) kunne derpå indstille til vedtagelse af loven, mens SF og Enhedslisten fortsat var imod (Kristeligt Folkeparti var ikke repræsenteret). Dette skete efter endnu en folketingsdebat om motorvejens betydning for trafiksikkerhed og lokal erhvervsudvikling.<sup>17</sup>

## Opstilling af scenarier

Som nævnt tog VVM'ens behandling af diverse miljøaspekter praktisk taget kun udgangspunkt i en opdatering af vejforbindelsen mellem Odense og Svendborg. Den anvendte to hovedparametre som udgangspunkt for sine konklusioner: 1) Et kommende vejanlægs linieføring i forhold til den eksisterende A9, og 2) Det kommende vejanlægs karakter. Ville der blive tale om en opdatering af A9 til en 3- eller 4-sporet landevej, eller burde der hellere anlægges en motorvej eller måske en motortrafikvej? Hvad angår den første parameter, havde VVM'en kun mulighed for at påvirke linieføringen på udvalgte strækninger, hvor der kunne være grund til at tage særlige hensyn til nærliggende kulturværdier eller uerstattelige biotoper. Som hovedforslag anbefalede VVM'en at lade linieføringen følge den eksisterende A9 så vidt muligt. Valget af vejtype var reelt ikke noget åbent spørgsmål, for da VVM'en forelå, var der allerede bred politisk enighed om at vælge motorvejen. De nævnte vejtyper blev dog alle vurderet seriøst, kun 0-alternativet<sup>18</sup> var meget stedmoderligt behandlet.<sup>19</sup>

Den indledende COWI-rapport opererede ikke engang med et egentligt 0-alternativ, men med en såkaldt 0+ alternativ, hvor A9 bestod som landevej, men blev udbygget med de omtalte 1 eller 2 ekstra spor. I den senere miljøvurdering, der nåede frem til nogenlunde de samme konklusioner, blev konsekvenserne af luftforurening og CO<sub>2</sub>-udledning dog sammenlignet med et 0-alternativ,

<sup>15</sup> Svarende til lovgivningens minimumskrav på 8 uger. Miljøministeriet 2006, s. 54.

<sup>16</sup> [http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/19981/lovforslag\\_som\\_vedtaget/L223.htm](http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/19981/lovforslag_som_vedtaget/L223.htm). Selve planen *Trafik 2005* beskriver dog de trafikale udfordringer på et mere overordnet plan. Mht. A9 nævnes det blot, at især strækningen Odense-Ringe bør udbygges for 240 mio. kr. Trafikministeriet 1993, s. 98.

<sup>17</sup> [http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/19981/lovforslag\\_som\\_vedtaget/L223.htm](http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/19981/lovforslag_som_vedtaget/L223.htm)

<sup>18</sup> 0-alternativet er lovpligtigt i en VVM, og er et scenario, hvor man vurderer, hvad de fremtidige konsekvenser vil være, hvis man *ikke* foretager sig noget – de øvrige udviklingstendenser fortsætter naturligvis. Miljøministeriet 2006, s. 18-19 samt 41-42.

<sup>19</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 10.

hvor A9 blev beholdt i sin eksisterende tilstand.<sup>20</sup> Imidlertid blev der gjort meget lidt ud af dette alternativ – nok fordi det virkede for urealistisk at bevare en vej, som i forvejen var præget af mange trafikulykker og en overbelastning, der ifølge trafikmodellerne blot ville eskalere i det næste årti, uanset om der var politisk flertal for motorvejen eller ej. Og som sagt havde der allerede dannet sig en konsensus om, at motorvejens effekt på trafiksikkerheden var entydigt positiv, eller at den i hvert fald ikke kunne blive *mindre* sikker end ”Dødens landevej”.

VVM'en konkluderede, at motortrafikvejen havde den fordel, at bilernes alt andet lige lavere gennemsnitshastighed ville betyde en lavere udledning af CO<sub>2</sub>, mens motorvejen omvendt var overlegen mht. trafiksikkerhed og tidsbesparelser. Mht. de øvrige og lokale miljøeffekter nåede VVM'en frem til, at motorvejen på nogle områder (især støj) kunne siges at være marginalt værre end motortrafikvejen, men at der hovedsageligt ikke var den store forskel mellem de to typer; det kom i højere grad an på linieføringen og forskellige forholdsregler til forebyggelse af udledning af vejvand m.v.<sup>21</sup>

Mens det virker, som om 0-alternativet mest blev taget med for at leve op til de formelle krav om et sådant, blev 0+ alternativene til gengæld beskrevet meget detaljeret. VVM'en bar dog stadig præg af, at det egentlig ikke var meningen, at den skulle indgå i en trinvis beslutningsproces, der levede op til Trafikministeriets beskrivelser af den ideelle fremgangsmåde. I praksis var den snarere et slutresultat af en politisk proces, hvor hidtidige beregningsmodeller, spektakulære ulykker og anbefalinger fra diverse interessegrupper for længst havde ført til et bredt politisk ønske om en motorvej. Både på landsplan, lokalt og sandsynligvis også blandt et flertal af fynboer generelt. Dette førte til udarbejdelsen af en VVM, hvis to ”realistiske” muligheder var enten en motorvej eller evt. en motortrafikvej, hvortil opbakningen fra politisk hold dog på forhånd var lunken.

Man kan argumentere både for og imod VVM'ens måde at inddrage kollektiv trafik. På den ene side bød den på ret detaljerede overvejelser om togtrafikken mellem Odense og Svendborg, f.eks. hvordan en udskiftning af togene under forskellige omstændigheder kunne bidrage til at afhjælpe den stigende trafikmængde på A9.<sup>22</sup> På den anden side virkede togafsnittet lidt som en ”VVM-i-VVM'en”. Der var ingen direkte forbindelse mellem dens opstilling af muligheder for at forbedre togdriften og de endelige scenarier for opdatering af landevejen. Ingen af scenarierne lagde nogen særlig vægt på kollektiv trafik som en seriøs måde at afhjælpe problemerne på. VVM'en forholdt sig heller ikke til mulighederne for en forbedret bustransport eller andre redskaber til at påvirke trafikken i Odense og Svendborg, og Transportrådet kritiserede siden VVM'ens overvejelser om jernbanens mulighed for at påvirke trafikken, idet dens teoretiske grundlag var for generelt.<sup>23</sup>

Ligesom de hidtidige modeller for trafikudviklingen tog VVM'en udgangspunkt i, at biltrafikkens store – og stigende – kapacitetsbehov nødvendigvis måtte imødekommes ved hjælp af investeringer i nye vejanlæg. Og når denne konklusion først var nået, var der gode argumenter for, at det ville være bedre at vælge motorvejsløsningen frem for de andre vejudbygninger. Ved en opgradering af A9 til 3 eller 4 spor ville der opstå en række problemer med støj og andre hensyn til ejendomme i nærheden. Det kunne selvfølgelig løses ved at forlægge vejen på bestemte strækninger, men ville samtidig betyde, at den oprindelige tanke med en 0+ løsning blev forladt, mens såvel økonomiske omkostninger som arealforbrug begyndte at nærme sig en motor(trafik)vejsløsning, uden at dennes

---

<sup>20</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 16 samt 21.

<sup>21</sup> Ibid, s. 19.

<sup>22</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 94-109.

<sup>23</sup> Transportrådet, s. 57-58.

fordele kom med i købet.<sup>24</sup> Målsætningen om at afhjælpe trafik- og sikkerhedsproblemerne ved at øge vejkapaciteten stemte godt overens med den generelle opfattelse hos beslutningstagerne. En række undersøgelser har dog vist, at gevinsterne herved nemt kan være kortsigtede, men det blev ikke omtalt i VVM'en. Jeg kommer ind på dette aspekt senere.

## Biodiversitet

De to miljømæssige problemer, VVM'en fokuserede mest på, var biodiversitet og kulturværdier, herunder landskabsæstetiske hensyn.<sup>25</sup> Et nyt vejanlægs mulige trussel mod biodiversiteten bestod især i den øgede barrierevirkning, som alle udbygninger af vejen men især motor- og motortrafikvejen ville føre til, og desuden også risikoen for forurening eller udslettelse af vandhuller og vandløb med sjældne arter. Dertil kan man føje den generelle mindskelse af naturarealet ved anlæg af en motorvej, men det blev ikke nævnt i denne VVM.

Barrierevirkningen skulle først og fremmest afhjælpes med faunapassager, og udpegningen af områder til disse blev fremhævet som særligt vigtigt.<sup>26</sup> Således var der syd for Højby problemer med rådyr, der blev dræbt ved at krydse vejen, hvilket krævede en kombineret vej- og faunaunderføring. Også mellem Ringe og Kværndrup ville barrierevirkningen øges for dyrene. Det mest omdiskuterede område i forbindelse med anlægget var dog den sydligste del af ruten – strækningen mellem Kværndrup og Svendborg.

Som det fremgik af både VVM'en og kommentarerne til L 223,<sup>27</sup> var det største miljømæssige problem, at der nord for Svendborg fandtes værdifulde skovområder på begge sider af A9 men især øst for vejen. Det drejede sig om områder med springfrøer og den største danske bestand af hasselmus. Begge arter var beskyttet af EU's Habitatsdirektiv, og hasselmusen var desuden rødlistet (udryddelsestruet).<sup>28</sup> Dertil kom, at skovområdet rummede to højmoser, Skovholm og Ravnebjerg, begge med en række sjældne plante- og dyrearter.<sup>29</sup>

Af hensyn til hasselmusene var det nødvendigt at sørge for vejbeplantning med forskellige bærbuske og -træer, som kunne skaffe mad til musene. Hvor VVM'en ikke nævnte det generelle tab af naturareal, var den til gengæld meget detaljeret, når det gjaldt om al specifik ødelagt skov. Der skulle kompenseres for denne ved at plante ny skov i samme omfang. Desuden anbefalede VVM'en at etablere en større faunaoverføring midt i skolen til rådyr, kombineret med diverse rør i dæmninger til ræve og grævlinger.<sup>30</sup>

Også vandhuller/vandløb og deres arter krævede en række forholdsregler for at sikre, at de ikke blev forurenede med vejvand. I et område vest for Årslev, omkring Vindinge Å, ville hovedforslaget ødelægge en sø med vandplanten brudelys og en del andre arter. Derudover var der andre vandhuller, som linieføringen enten burde gå udenom eller hvor der skulle anlægges erstatningsvandhuller til padder<sup>31</sup> – VVM'en gjorde en del ud af, hvordan man rent praktisk skulle

<sup>24</sup> Vejdirektoratet 1998: *Udbygning af eksisterende vej*, s. 16.

<sup>25</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 60, der byder på en samlet liste.

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 63.

<sup>27</sup> [http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/19981/lovforslag\\_som\\_vedtaget/L223.htm](http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/19981/lovforslag_som_vedtaget/L223.htm)

<sup>28</sup> Laursen, s. 13-15 samt 104-105. Trods navnet er hasselmusen en syvsover, ikke en mus.

<sup>29</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 68-69. VVM'en nævnte kongebregne, hjertelæbe, blomstersiv, liden soldug, hvid næbfrø, moseperlemorssommerfugl og springfrø.

<sup>30</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 65, samt Rapport nr. 161, s. 70-71.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 68.



gå frem,<sup>32</sup> og firmaet Amphi Consult blev sat til at afgøre, hvor de nye vandhuller skulle placeres.

<sup>33</sup> Evt. forurenede vandløb skulle oprensnes i forbindelse med byggeriet, og vejarbejdet ville finde sted i bestemte sikkerhedsafstande fra beskyttede naturområder og diger.

Skovholm og Ravnebjerg blev ikke berørt direkte af vejen, men der skulle dog tages særlige hensyn til disse moser, så de ikke blev udsat for vejvand. VVM'en nævnte forskellige løsningsmodeller for, hvordan overfladevand kunne opsamles i forbindelse med selve anlægget, hvordan man kunne undgå kørsel og oplagring i nærheden af vandløbene og endvidere undgå at forurene vandløbene med vejvand – bl.a. ved at etablere opsamlingsbassiner, forsynet med beplantning og olieudskillere på udløbene,<sup>34</sup> som skulle oprensnes hvert 10. år.<sup>35</sup> Det blev uddybet, hvad man på nuværende tidspunkt vidste om vejvands indhold af metaller og andre giftige stoffer samt deres skadevirkninger. VVM'en tog også højde for værstefaldsscenerier, hvor en tør sommer med heraf følgende lav vandmængde i vandløbene blev kombineret med et pludseligt skybrud, der kunne få en stor ophobning af vejstøv til at blive udledt til de vandløb, der på dette tidspunkt ville være særligt sårbare.<sup>36</sup>

## Landskabsplanlægning

Vejdirektoratet udgav de fleste af sine overvejelser om landskabsæstetikken i en særskilt rapport, som var præget af beskrivelser af de enkelte strækninger og deres omgivelser, frem for egentlige vurderinger. Dog var den gennemgående tilgang, at det var vigtigt at sikre et harmonisk landskab, hvor såvel vejanlæg som det landskab, det blev placeret i, gik op i en højere enhed. Eksempelvis var der overvejelser om, hvorvidt udgifterne til etablering af en dalbro i stedet for en eksisterende dæmning i en lille tunneldal syd for Ringe kunne opvejes af den ”store visuelle gevinst”, dalbroen ville skabe i forhold til omgivelserne.<sup>37</sup> Om Svendborgs nordlige industriprægede udkant hed det, at ”Det bymæssige rum er ret sammensat, men vil skalamæssigt kunne bære anlægget”.<sup>38</sup>

Rapporten anvendte ikke noget egentligt natursyn men derimod rent æstetiske overvejelser, hvor der reelt ikke blev skelnet mellem ”naturligt” og ”menneskeskabt” i landskabet, bare helhedsindtrykket var harmonisk. I øvrigt forholdt rapporten om landskabsæstetik sig primært til linieføringer frem for vejtyper, som blev reduceret til to hovedmuligheder – enten at gøre landevejen 4-sporet, hvilket her lidt forvirrende blev omtalt som ”0-alternativet”<sup>39</sup> eller at lave en motorvej/motortrafikvej. Også VVM'ens øvrige rapporter nævnte muligheden for at ændre lineføringen lidt på udvalgte steder for at hindre forstyrrende indgreb i landskabet omkring forskellige skovdiger, herregården Langkildegård m.v., selvom ingen af disse kulturværdier blev berørt direkte af vejanlægget.<sup>40</sup>

VVM'en gennemgik en liste over kulturværdier og disses sammenhæng med de omkringliggende landskaber, og præciserede behovet for at lave arkæologiske forundersøgelser i god tid inden

---

<sup>32</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 69-70.

<sup>33</sup> Fyens Stiftstidende 23. januar 2004: ”Operation Red Frøerne”.

<sup>34</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 70, samt Rapport nr. 161, s. 14-15 + 89.

<sup>35</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 127-133.

<sup>36</sup> Ibid, s. 84-87.

<sup>37</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 162, s. 22.

<sup>38</sup> Ibid, s. 36.

<sup>39</sup> Ibid, s. 38.

<sup>40</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 66-67.

anlægget,<sup>41</sup> i henhold til Museumslovens kapitel 6, § 26. I perioden 2002-2004 blev vejstrækningen da også undersøgt grundigt af arkæologer fra Odense Bys Museer.<sup>42</sup>

### Hvad var ellers med – og hvad var ikke?

Mange andre mindre men alle meget lokale problemstillinger blev vurderet, heriblandt vejanlæggets betydning for grundvandets tilstand,<sup>43</sup> støj og lokal luftforurening,<sup>44</sup> affaldsdepoter, affaldsproduktion og råstofforbrug<sup>45</sup> samt lyspåvirkning.<sup>46</sup> Linieføringen ville blive finjusteret af hensyn til Ravnebjerg mose og de mange kulturværdier på strækningen. Der skulle laves en særskilt undersøgelse af eksplosionsfare og risiko for forurening af grundvandet ved et affaldsdepot nær Birkebjerg. Under selve anlægget var det vigtigt at tage hensyn til jordens sammenpresning ved at undgå kørsel på fugtig jord. Når vejen først var etableret, måtte sprøjtning mod ukrudt i vejsiden undgås.

VVM'en rummede både en detaljeret oversigt over tiltag, der burde føres ud i livet før og under anlægs- og driftsfasen for at afhjælpe miljøproblemer og en liste over de negative påvirkninger, der desværre ikke kunne undgås. Det drejede sig bl.a. om fragmentering af en naturmosaik i et sø/engområde ved Vindinge Å, påvirkning af en række bindingsværkshuse, skade på to diger i Trunderup-udskiftningen og risikoen for påvirkning af Ravnebjerg mose, da forskellige bebyggelser lagde en begrænsning på, hvor langt væk fra mosen linieføringen kunne komme.<sup>47</sup>

Generelt var VVM'en meget detaljeret, beskæftigede sig med mange, sideordnede emner, og inddrog et bredt miljøbegreb, men hvor hovedvægten altovervejende var lagt på lokale emner. Rapporterne var domineret af dels æstetiske hensyn i forhold til landskabet og en lang række kulturværdier, dels biodiversitet og heraf afledte hensyn til forebyggelse af forurening af vandløb med vejvand samt bygning af faunapassager og anlæg af erstatningsbiotoper. Problemet med CO<sub>2</sub>-udledning og luftforurening i øvrigt var til gengæld omtalt på en meget sporadisk måde, som ikke synede af meget i forhold til de øvrige problematikker, og da heller ikke førte til særlige konklusioner i nogen af rapporterne. CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> m.v. blev gennemgået på nogle få sider,<sup>48</sup> hvor det kort blev vurderet, at CO<sub>2</sub>-udledningen ville øges mest med motorvejen og reduceres lidt med en udbygget A9 men endnu mere med en motortrafikvej.

### Kritiske røster

I 1998 kritiserede professor i planlægning og udvikling Ole Dybbroe i en aviskronik Vejdirektoratet for at lade sig styre af politiske ønsker om at anlægge motorveje for enhver pris uden på noget tidspunkt seriøst at overveje alternativer. Ifølge Dybbroe tog Vejdirektoratet kun ”skyldige naturhensyn”, dvs. sørgede for lappeløsninger i form af faunapassager m.v. som supplement til de

---

<sup>41</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 71-75.

<sup>42</sup> Fyens Stiftstidende 13. juni 2005: ”Vejen til fortiden”.

<sup>43</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 71, samt Rapport nr. 161, s. 15-16 + 90-93.

<sup>44</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 71-72, samt Rapport nr. 161, s. 16-17. Ifølge VVM'en ville ingen af delene blive væsentligt værre end den eksisterende A9 pga. den delvise nedgravning af den nye vej, opførelsen af støjværn og den øgede afstand til naboerne.

<sup>45</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 82, samt Rapport nr. 161, s. 17.

<sup>46</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 106-7.

<sup>47</sup> Ibid, s. 127-133.

<sup>48</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 80-81, samt Rapport nr. 161, s. 16.

nye motorveje, hvis anlæg i sig selv der til gengæld ikke blev sat spørgsmålstegn ved. VVM var derfor reelt kun et ”skuespil” der skulle legitimere de i forvejen truffne beslutninger.<sup>49</sup>

På det rent lokale plan er dette en undervurdering af VVM'en, da den netop formåede at inddrage alle relevante lokale miljøpåvirkninger og for de flestes vedkommende også at anvise, hvad der burde gøres for at mindske dem. På makroplanet er det til gengæld korrekt, at VVM'en intet havde at gøre med beslutningsprocessen, men blot bestod i at minimere de lokale miljøpåvirkninger under på forhånd givne politiske forudsætninger, som den ikke kunne ændre på. Det lokale forløb skyldtes i høj grad en række delbeslutninger om den generelle udvikling i den danske infrastruktur, som var indledt længe før, der overhovedet begyndte at blive talt om en motorvej mellem Odense og Svendborg.

VVM'ens manglende hensyn til drivhusproblematikken blev hurtigt det vigtigste kritikpunkt fra dens og motorvejsprojektets to største kritikere: NOAH og Danmarks Naturfredningsforening. Mellem Folketingets første- og andenbehandling af L 223 fandt der en livlig korrespondance sted mellem de to foreninger og Trafikministeriet.

I et brev til Sonja Mikkelsen betegnede NOAH VVM'ens fire rapporter som ”yderst tendentiøse kampskrifter” for en motorvej, der angiveligt var ”ødelæggende for Sydfyn” og et ”gigantisk misbrug af samfundets knappe ressourcer”. Udover CO<sub>2</sub>-udledningen kritiserede NOAH især selve motorvejens bredde – et problem, der i sig selv blev forøget af, at det var nødvendigt at lave en ”kilometerbred” støjvold, der kunne kompensere for motorvejens ekstra larm.

Som helhed fandt NOAH dog, at VVM'en var sober og beskrev alle de skadevirkninger, man kunne forvente – dog manglende en undersøgelse af problemet med forurenede vejevand. Men NOAH understregede samtidig alle de mulige problemer med selve anlægget af en ny vej, ligesom bevægelsen konsekvent underkendte samtlige positive virkninger af vejen som værende ønsketænkning, der i nogle tilfælde ligefrem dækkede over endnu større problemer, som ville vise sig i praksis. F.eks. ville de handlende i Svendborg nok lide under, at deres kunder ville benytte en Svendborg-motorvej til at handle i Bilka i Odense.

I det hele taget mente NOAH, at politikerne reelt ikke kunne bruge VVM'en til at få et klart billede af miljøkonsekvenserne og de alternativer til nye veje, der måtte findes. VVM'en manglede en totalvurdering af transportbehov og forskellige løsningsmodeller, og havde hverken inddraget muligheden for at ”toptune” den kollektive trafik eller ændre på det økonomiske grundlag for trafikplanlægningen ved at overveje ændrede takster for kollektiv trafik.<sup>50</sup>

Poul Henrik Harritz, præsident for Danmarks Naturfredningsforening, var også en hård kritiker af en motorvej, som ifølge ham ville ”grovæde sig ind i et jomfrueligt landskab”. Han gik dog ind for en anden løsningsmodel end NOAH, nemlig at udvide A9 med to ekstra spor – svarende til VVM'ens 0+ alternativ. I Harritz' brev til Trafikministeriet fremhævede han, at Vejdirektoratet i 1996 selv havde fået udpeget de værste risikosteder på A9, og at det for kun 21 mio. kr. kunne lade sig gøre at reducere antallet af ulykker med 33 % – i stærk kontrast til prisen på ca. 1 milliard for motorvejen. Han henviste til Transportrådets rapport *Beslutningsgrundlag for trafikinvesteringer*

---

<sup>49</sup> Information, 17. juni 1999: ”Billobbyens tag-selv-bord”.

<sup>50</sup> Brev fra NOAH-TRAFIK (ved Søren Jacobsen og Ivan Lund Pedersen) til medlemmerne af Folketingets trafikudvalg, 3. maj 1999. Trafikudvalget, L 223 - bilag 5.

som yderligere støtte for sin argumentation.<sup>51</sup> Denne rapport havde forinden kritiseret VVM'en for, at den ikke havde samfundsøkonomiske vurderinger af sine forskellige scenarier med.<sup>52</sup> Rapporten kritiserede også, at borgerne først var blevet inddraget i beslutningsprocessen på et ret sent tidspunkt i forløbet.<sup>53</sup>

Sonja Mikkelsen fandt, at NOAH overdrev skaderne og underdrev både fordelene ved vejen og diverse foranstaltninger, der blev truffet for at afbøde de problemer, der var i forbindelse med anlægget (støjafskærmning, faunapassager, erstatningsbiotoper). Vejdirektoratets beregninger viste, at trafikikkerheden ville blive øget, og den kollektive trafik var i øvrigt ved at blive forbedret. Hun kom ikke nærmere ind på NOAH's overvejelser om CO2-problematikken.<sup>54</sup>

Ligeledes afviste Mikkelsen Naturfredningsforeningens og Transportrådets kritik. Hun fandt, at VVM'ens rapporter samt borgerhøringerne og udtalelser fra Fyns Amt og de berørte kommuner, tilsammen udgjorde et godt beslutningsgrundlag. VVM'en havde allerede beskrevet alle alternative linieføringer for motorvejen samt alternativerne til overhovedet at anlægge en motorvej, f.eks. i hvilket omfang jernbanen kunne forbedre pendlertrafikken. Desuden havde Vejdirektoratet medtaget en række ikke nærmere præciserede forslag fra de afholdte borgermøder i sine undersøgelser.

Mikkelsen anerkendte, at ønsket om høj mobilitet stred imod ønsket om at nedbringe CO2-udslippet, men forsvarede beslutningen med, at der måtte tages stilling fra sag til sag, og at behovene for en fynsk motorvej retfærdiggjorde ulemperne. Hun afviste, at vejens primære formål skulle være at sikre fortsat erhvervsudvikling i området, sådan som Naturfredningsforeningen og i øvrigt også Fyens Stiftstidende hævdede. Mikkelsens hovedargument var trafikikkerhed. Og problemet med at afhjælpe trafikikkerhedsproblemerne på den eksisterende vej var, at det samtidig ville gøre det endnu mere besværligt at komme frem.<sup>55</sup>

## **Trafikmodeller og deres begrænsninger**

Hvem havde ret? Kritikken fra de nævnte græsrodder kom som sagt på et meget sent tidspunkt i processen, hvor det ikke gav megen mening at klage over omstændighederne omkring selve VVM'en, da den som sagt var en følge af beslutninger, der blev truffet langt tidligere og på et langt mere overordnet plan. Men selvom man betragter anlægget af Svendborg-Odense-motorvejen i et bredere tidsperspektiv og påpeger, at kritikken egentlig skulle have været rejst i forbindelse med debatten om Storebæltsbroen, er anlægget af denne i virkeligheden også kun en detalje i forhold til de overordnede politiske drivkræfter. De bestod dels i de skiftende danske regeringers trafikpolitikker og dels deres tilgang til CO2-problematikken (der i parentes bemærket var forholdsvis ny på det tidspunkt, hvor kravet om en Odense-Svendborg-motorvej begyndte at dukke op).

Selvom CO2-problematikken ikke spillede nogen særlig rolle i VVM'en, ville det set ud fra Vejdirektoratets synspunkt ikke give mening at fraråde at lave nogen udbygninger af den eksisterende A9 med henvisning til dette. Det stadig stigende behov for person- og lastbiltransport

---

<sup>51</sup> Berlingske Tidende 27. april 1999: "Ud at køre med de skøre".

<sup>52</sup> Transportrådet, s. 55-56.

<sup>53</sup> Ibid, s. 49 samt 73-76.

<sup>54</sup> Svar fra Sonja Mikkelsen. Trafikudvalget, L 223 - 11. maj 1999, J.nr. 401-6, bilag 14.

<sup>55</sup> Ibid, bilag 15.

var jo ikke noget, der lod sig ændre blot ved at lade en tæt-på-overbelastet vej forblive som den var, og hensynet til trafikikkerheden var endnu et tungtvejende og letforståeligt argument for, at der måtte ”gøres noget”. På begge områder ville motorvejen jo umiddelbart give en markant forbedring.

Imidlertid findes der også en interessant bagvedliggende diskussion om årsagssammenhænge mellem trafikmængde og vejkapacitet samt om gyldigheden af de modeller, som typisk bruges til at forudsige den fremtidige trafikudvikling. Denne diskussion er ikke omtalt i VVM’en, men har alligevel stor betydning for den argumentation, som flere af VVM’ens konklusioner underforstået hviler på.

Inden for trafikforskningen er en række gængse trafikmodeller blevet kritiseret for at være selvopfyldende, da deres grundantagelse er, at eksterne årsager først skaber et behov for udbygning af vejnettet, hvorefter denne udbygning finder sted og løser problemet, indtil nye eksterne årsager måtte skabe nye behov. Imidlertid peger adskillige undersøgelser af samspillet mellem nyanlæg og behov for øget kapacitet i retning af, at de to ting i praksis forstærker hinanden. Den øgede biltrafik er delvist forårsaget af udbygningen af vejnettet, da dette fremmer tendensen til, at virksomheder og privatpersoner i stadig højere grad inddrager muligheden for biltransport i deres planlægning, hvilket på længere sigt fører til, at vejnettet atter bliver fyldt op.<sup>56</sup> Sådanne overvejelser er ikke med i VVM’en, hvilket gør, at den kan ses som endnu et delelement i en sådan selvforstærkende trafikplanlægning. Men den i forvejen eksisterende politiske konsensus om at etablere en motorvej, da VVM’en blev udarbejdet, gav dens forfattere et meget begrænset spillerum for alternativer.

VVM’en henviste til Trafikministeriets prognose for stigningen i biltrafik indtil 2010, der bl.a. inddrog øget bilisme som følge af Storebæltsforbindelsen. For at undersøge de trafikale konsekvenser blev der brugt modelberegninger, der byggede på Vejdirektoratets landsmodel.<sup>57</sup> Denne model bygger først og fremmest på et oversigtsbillede over den aktuelle trafiksituation i Danmark, bl.a. baseret på telefoninterviews om, hvor meget de adspurgte pendler dagligt, og hvor ofte de rejser over længere afstande. Fremskrivningen bygger slet og ret på tidligere erfaringer med, hvor meget trafikken udvikler sig ”af sig selv”, hvilket implicit også omfatter den selvforstærkende efterspørgsel, der fører med en udbygning af vejnettet – i dette tilfælde blev det dog nævnt direkte, at Storebæltsbroen ville give anledning til øget personbiltrafik, selvom det ikke fremgik, om dette var en direkte virkning af broen eller ej.<sup>58</sup>

NOAH tog afstand fra undersøgelsens antagelser om en trafikforøgelse på 25 % indtil år 2010, da dette var i klar modstrid med regeringens egne målsætninger om at sænke det danske CO<sub>2</sub>-udslip med 20 % i perioden 1998-2010. Præmisserne for Landstrafikmodellen – som NOAH nedsættende kaldte et ”computerspil”, egnet til ”barnekammeret” eller ”bilglade vejteknikere” – var umulige at gennemskue.<sup>59</sup> Det var dog ikke en argumentation, der havde nogen gennemslagskraft i forhold til Svendborg-Odense-motorvejen.

En manglende eller stærkt begrænset vurdering af den gensidige påvirkning mellem vejkapacitet og trafikmængde gik faktisk igen i alle de undersøgelser, der gik forud for VVM’en, f.eks.

---

<sup>56</sup> Se f.eks. Næss 2008, som henviser til en række norske undersøgelser, samt Nielsen & Fosgerau 2005, der inddrager lignende erfaringer fra Storbritannien.

<sup>57</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 160, s. 46.

<sup>58</sup> Larsen og Filges.

<sup>59</sup> Brev fra NOAH-TRAFIK (ved Søren Jacobsen og Ivan Lund Pedersen) til medlemmerne af Folketingets trafikudvalg, 3. maj 1999. Trafikudvalget, L 223, bilag 5.

Vejdirektoratets tidligere rapport *Sydøst-ruten* fra 1992, hvis opstilling af scenarier på mange måder mindede om dem, der kom med i VVM'en. *Sydøst-ruten* var blevet til som en udløber af Storebæltsforliget i 1986, og den beskrev mulighederne for at opgradere vejforbindelserne på den overbelastede rute mellem Odense over Svendborg og Langeland til Maribo. Når det gjaldt strækningen mellem Odense og Svendborg, undersøgte rapporten to muligheder: Anlæg af en 4-sporet motorvej eller en 2-sporet (delvist 4-sporet) motortrafikvej mellem de to byer. Der indgik ikke noget 0-alternativ. Rapporten opstillede et bud på konsekvenserne for tidsbesparelse, vejarbejde, trafikulykker, støj, luftforurening, barriereeffekter og økonomi. Andre miljøeffekter var ikke vurderet. Mht. støj, luftforurening og barriereeffekter ville begge løsninger føre til mere; til gengæld var der fordele ved alle de øvrige parametre, ved motorvejen i lidt højere grad end ved motortrafikvejen – og når det gjaldt tidsbesparelse, var motorvejen markant bedre end en motortrafikvej. *Sydøst-ruten* antog, at persontrafikken ville stige med 40 % fra 1992 og frem til år 2010, især som følge af ”almindelig trafikudvikling”. Rapporten medgav dog, at selve anlægget af Storebæltsforbindelsen i sig selv ville skabe mere trafik.<sup>60</sup>

Miljø- og energiministeriets *Natur- og miljøpolitiske redegørelse* fra 1999 byggede på de samme antagelser. Det stadigt stigende trafikbehov var umiddelbart en kendsgerning, som man selvfølgelig kunne og burde forsøge at dæmpe ad politisk vej – via grønne afgifter, kampagner for delebiler o.a. samt øget forskning i renere teknologier – men den hidtidige udvikling, hvor kollektiv trafik var blevet relativt dyrere end privat, hvor der var sket en øget spredning af den bymæssige bebyggelse og hvor det samtidig blev muligt at komme stadig hurtigere frem (netop via udbygninger af vejnettet), skabte et transportbehov, som ikke bare kunne vendes, men fortsat ville stige og ifølge Vejdirektoratet passere 100 milliarder personkilometer i Danmark pr. år i 2010. Den samtidigt øgede godstransport var en uundgåelig følge af den stigende internationale og europæiske samhandel.<sup>61</sup>

### Slæbækgruppens sidespor

En helt anden kritisk aktør var den lokale borgergruppe Slæbækgruppen – ca. 40 borgere, der ville få deres huse eksproprieret ved anlæg af den nye motorvej, og derfor protesterede kraftigt over den, men kom til at tale for døve øren.<sup>62</sup> Deres talsmand, Carl Henrik Mølgaard, fokuserede hverken på ekspropriationer eller CO<sub>2</sub>-udledning, men valgte i stedet et ret svagt hovedargument, nemlig at VVM'en angiveligt ikke havde taget tilstrækkelige hensyn til EU's Habitatsdirektiv.

Efter førstebehandlingen af L 223 skrev han til Trafikudvalget og kritiserede, at der ikke var foretaget feltundersøgelser på linieføringen ved Slæbæk, selvom der var mange rødlistede arter i området. Han nævnte selv ”flagermus” (arten ikke angivet), hasselmus, spidssnudet frø, springfrø, løvfrø, eremit<sup>63</sup> og ”sandsynligvis også” mosaikguldsmed, kærguldsmed, kølleguldsmed, bred vandkalv og skivevandkalv. Alle var beskyttet af habitatsdirektivets § 12, bilag 4. Der fandtes også næbfrøer, som var beskyttet af direktivets bilag 1.

---

<sup>60</sup> Vejdirektoratet 1992, s. 39. Betydningen for erhvervslivet var vurderet i professor Chr. Wichmann Matthiessens *Sydøst-ruten, Rute 9 Odense-Maribo, Erhvervsrapport*, der overordnet set betragtede en Svendborg-Odense-motorvej som et gavnligt projekt. Matthiesen, s. 8, 20-21 samt 29. Se også Vejdirektoratet 1992, s. 82-84.

<sup>61</sup> Miljø- og energiministeriet 1999, s. 377-39.

<sup>62</sup> Aktuelt 20. februar 1999: ”Slaget om hovedvej A9”.

<sup>63</sup> Hvad ”eremit” så end betyder i denne forbindelse.

Fyns Amt havde desuden registreret tre af Mølgaards vandhuller som § 3-beskyttede i henhold til Naturbeskyttelsesloven, som i denne paragraf handler om beskyttede naturtyper; søer, vandløb, moser m.v. Linjeføringen ville også gennemskære et af jorddigerne, som Fyns Amt havde registreret som § 4-beskyttet, og amtet havde i øvrigt udnævnt det sammenhængende naturområde til særligt beskyttelsesområde. Og så var der kun lavet én undersøgelseszone, hvilket ifølge Mølgaard var ”imod sædvane”.<sup>64</sup> Argumentet om Naturbeskyttelsesloven faldt dog på, at det netop er muligt at dispensere fra denne ved anlægsprojekter som Svendborg-Odense-motorvejen. Det fremgik i forvejen af kommentarerne til L 223.<sup>65</sup>

Sonja Mikkelsen var uenig i påstanden om Habitatsdirektivet, selvom det ikke kunne udelukkes, at de nævnte arter befandt sig på grunden. Det vigtigste var, at linjeføringen ikke gik igennem Skovbjerg Mose og Ravnebjerg Mose, som var de vigtigste ”primære lokaliteter”. Desuden havde VVM’en tydeligt beskrevet, hvordan der skulle etableres erstatningslokaliteter.<sup>66</sup> Mikkelsens indvendinger var korrekte – Habitatsdirektivet freder ikke automatisk ethvert område, uanset størrelsen, der måtte huse beskyttede arter.

I endnu et svar påpegede Mikkelsen, at der *havde* været foretaget feltundersøgelser – ganske vist ikke på samtlige ejendomme langs linjeføringen, men det var heller ikke påkrævet ifølge VVM-lovgivningen. Bestemmelserne i Habitatsdirektivets § 12 kunne ifølge § 16 tilsidesættes, hvis der ikke var andre ”brugbare” løsninger, og anlægget af motorvejen i øvrigt ikke truede bestandene af f.eks. hasselmus og springfrøer. Og principgodkendelsen af vejanlægget tog jo netop hensyn til dette.

Endnu et kritikpunkt fra Mølgaard var, at Kulturmiljørådet for Fyn ikke var blevet hørt – hvortil Mikkelsen svarede, at kulturmiljøet netop var omtalt i Vejdirektoratets rapporter – samt at det nævnte Kulturmiljøråd jo ligesom alle andre havde haft mulighed for at fremsende høringssvar i offentlighedsfasen.<sup>67</sup>

I 1998 havde motorvejsprojektet som sagt bred opbakning fra både folketings- og lokalpolitikere, lokalaviser og et stort antal borgere. Ifølge Aktuelt Flemming Andersen blev ”polemiske indlæg”, der satte spørgsmålstegn ved linjeføringen, ikke tilladt på de to borgermøder, der fandt sted i Svendborg og Ringe under høringsfasen, så heller ikke her fik Slæbækgruppen et ben til jorden. Beslutningerne var for længst taget, da de fik nys om sagen og begyndte at organisere sig.<sup>68</sup>

## Hensyn til hasselmus

Efter vedtagelsen af loven om den nye motorvej påstod også Thomas Færgemand fra Danmarks Naturfredningsforening, at beslutningen var ”direkte ulovlig”. Også han hævdede, at en motorvej mellem Odense og Svendborg ville stride imod Habitatsdirektivet, ikke mindst ved at true hasselmusen. Færgemand luftede muligheden for at anlægge sag ved EF-domstolen mod den

---

<sup>64</sup> Breve fra Carl Henrik Mølgaard til trafikminister Sonja Mikkelsen og trafikudvalget 25. og 29. april 1999 - Trafikudvalget, L 223 - bilag 1 og 3.

<sup>65</sup> [http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/19981/lovforslag\\_som\\_fremsat/L223.htm](http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/19981/lovforslag_som_fremsat/L223.htm)

<sup>66</sup> Svar fra Sonja Mikkelsen. Trafikudvalget, L 223 - 11. maj 1999, J.nr. 401-6, bilag 14.

<sup>67</sup> Svar fra Sonja Mikkelsen. Trafikudvalget, L 223 - 19. maj 1999, J.nr. 401-6, bilag 19.

<sup>68</sup> Aktuelt, 20. februar 1999: ”Slaget om hovedvej A9”.

danske regering, men man hørte aldrig mere til dette.<sup>69</sup> Til gengæld blev hensynet til de sjældne hasselmus det miljømne ved motorvejsanlægget, der fik den absolut største mediedækning.<sup>70</sup>

Af hensyn til dyrelivet generelt blev der etableret 10 faunapassager mellem Odense og Svendborg.<sup>71</sup> Som ekstra hensyn til hasselmusene foretog COWI desuden en biologisk forundersøgelse i maj 2003 efter forslag fra Vejdirektoratet samt Svendborg, Egebjerg og Ryslinge kommuner. I den forbindelse blev Zoologisk Museum i Svendborg kontaktet for flere oplysninger, og Helle Vilhelmsen fra museet lavede dels en kortlægning af hasselmusens udbredelse omkring Svendborg, dels en konsekvensvurdering af de to linieføringer, der var på tale. Udover hovedplanen, også kaldet Ruder-anlægget, der stammede fra anlægsloven i 1999, og lagde sig tæt op af den eksisterende A9, havde Vejdirektoratet som alternativ foreslået at lægge den sydligste del af motorvejen længere mod vest end i den oprindelige planlægning. Argumentet var, at en sådan linieføring ville gøre det lettere for vindmølletransporter at komme frem, da de herved undgik to ud af fem vejbroer.<sup>72</sup>

Begge linieføringer ville dog give problemer for hasselmusene, og Vilhelmsen foreslog for begges vedkommende at etablere et mindst 10 meter bredt levende hegn på begge sider af vejen så tidligt som muligt i anlægsfasen. Hun anbefalede at anvende mange frugtbærende arter samt mange slyngede og tornede arter, og forholdet mellem buske og træer burde være 90-10.<sup>73</sup>

I VVM'en var Vilhelmsen citeret for, at der tidligere havde levet hasselmus i Margrethelund ved Svendborg, men at disse "syntes helt at være forsvundet" efter at et vejanlæg havde afskåret Margrethelunds hasselmus fra bestanden i det nærliggende Græsholmene.<sup>74</sup> Til gengæld blev der i oktober 2003 fundet hasselmusereder i et skovområde vest for Svendborg – der hvor den alternative linieføring skulle placeres.

Vejdirektoratet sendte de to forslag i offentlig høring og videresendte rapporten til Fyns Amt, der skulle vurdere, om konsekvenserne af en ændret linieføring kunne være så alvorlige, at der ligefrem var behov for endnu en VVM.<sup>75</sup> Imidlertid besluttede amtet i november, at det *ikke* var nødvendigt med flere VVM'er, og at amtet i stedet selv skulle samarbejde med Vejdirektoratet og Skov- og Naturstyrelsen om at undersøge den nye linieførings betydning for de lokale hasselmus.<sup>76</sup>

Den endelige linieføring blev godkendt af trafikministeren i 2004 og efter Vilhelmsens forslag forsynet med et større levende hegn på hver side af vejen.<sup>77</sup>

---

<sup>69</sup> Information 6. marts 1999: "Grøn forargelse over nye motorvejsplaner".

<sup>70</sup> Også udenfor Fyn løb hasselmusene med opmærksomheden. Se Berlingske Tidende 27. januar 2001: "Bilisterne må bøje sig for musene", Fredericia Dagblad 20. oktober 2001: "Al magt til hasselmusen", Ritzaus Bureau 23. oktober 2002: "Hasselmusen tæt på udryddelse i Danmark" samt Politiken 28. juni 2003: "Mus er god forretning".

<sup>71</sup> Fyens Stiftstidende 25. januar 2005: "Dyr og vandløb får egen motorvej".

<sup>72</sup> Fyens Stiftstidende 24. september 2003: "Motorvej til Svendborg flyttes".

<sup>73</sup> Vilhelmsen 2004, s. 14-15.

<sup>74</sup> Vejdirektoratet 1998, Rapport nr. 161, s. 71.

<sup>75</sup> Ritzaus Bureau 6. oktober 2003: "Hasselmus i vejen for sydfynsk motorvej" samt Politiken 7. oktober 2003: "Hasselmus i vejen for fynsk motorvej".

<sup>76</sup> Ritzaus Bureau 13. november 2003: "Hasselmus truer fynsk motorvej" samt Fyens Stiftstidende 14. november 2003: "Hasselmus giver nyt problem".

<sup>77</sup> Fyens Stiftstidende 6. februar 2004: "Billig redning af hasselmus" samt Fyens Stiftstidende 21. april 2004: "Hasselmusen får sine hegn".



Pointen med alt dette er ikke, at hasselmusen er specielt interessant for samspillet mellem intentionerne bag VVM-konceptet, den politiske beslutningsproces og andre faktorer. Tværtimod var reglerne meget klare på dette felt – hasselmusen var rødlistet, der blev iværksat nogle standardprocedurer for at bevare et sammenhængende habitat og hasselmusenes situation blev generelt taget meget alvorligt. Men hasselmusdiskussionerne er et godt eksempel på, hvordan kombinationen af nærhed og meget præcise krav i lovgivningen, her som følge af EU's Habitatsdirektiv, førte til betydelige miljøhensyn. I modsætning til CO2-problematikken, der umiddelbart virker mere fjern og (endnu) ikke kan hænges op på præcise lovgivningskrav.

## Konklusion

Når man sammenligner Svendborg-Odense-motorvejens VVM med den politiske beslutningsproces, andre faktorer og de forskellige aktørers argumenter for og imod undersøgelsens vurderinger og motorvejen i det hele taget, fremgår det tydeligt, at VVM'ens betydning afhænger af følgende omstændigheder:

- Når den overhovedet at blive koblet på beslutningsprocessen? I dette tilfælde er VVM'en reelt udarbejdet, *efter* at der var opstået en politisk konsensus om at anlægge en motorvej, og dermed har den ikke haft nogen betydning for beslutningen. Tværtimod giver VVM'en indtryk af, at dens forfattere på forhånd godt viste, hvad der næsten allerede var besluttet, og derfor ikke brugte deres tid på at forsyne VVM'en med "urealistiske" scenarier, der alligevel kun ville være til pynt.
- Hvilken slags ekspertise og teoretisk grundlag bygger dens sammenligning og vurdering af forskellige scenarier på? Selvom denne VVM var blevet udarbejdet sidst i 1980'erne, er det alligevel ikke sikkert, at dens anbefalinger havde været meget anderledes, da den stadig ville have anvendt de samme trafikmodeller som Trafikministeriet og Vejdirektoratet i øvrigt, og som er opbygget på en måde, der ofte fører til konklusioner om simpelthen at løse kapacitetsproblemer på vejene ved at sørge for flere vejanlæg. Og sidst i 1980'erne ville CO<sub>2</sub>-spørgsmålet sandsynligvis have fyldt endnu mindre end sidst i 1990'erne.
- Findes der i forvejen præcis lovgivning om de emner, VVM'en behandler? Ganske vist påvirkede denne VVM ikke beslutningstagerne – snarere omvendt – men den var bestemt ikke ligegyldig ved anlægget af motorvejen. Under de forudsætninger, som på forhånd blev stillet op, var den et solidt og detaljeret arbejde, der tog højde for praktisk taget alle de hensyn til dyre- og planteliv samt kulturmiljø, som overhovedet var omfattet af lovgivningen i Danmark og EU. Samtidig var de mange anbefalinger om behandling af vejvand, anlæg af faunapassager, beplantning med erstatningsskov og hasselmusevenlige hegn osv. ikke bare "gode råd", men noget, der rent faktisk blev ført ud i livet under anlægget af motorvejen.

Hvis man skal modvirke VVM-konceptets afkobling fra beslutningsprocesserne, vil det sandsynligvis kræve en ret omfattende ændring af hele den måde, planlægningen finder sted på. Måske vil indførelsen af de mere overordnede SMV'er have større chancer for at præge udviklingen, da en SMV i sagens natur retter sig mod tidligere faser af en beslutningsproces end en VVM. Det er dog endnu for tidligt at vurdere, hvilken betydning SMV-konceptet vil have for projekter i stil med Svendborg-Odense-motorvejen.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> I 2003 hævdede Trafikministeriet selv, at SMV ikke ville få nogen "væsentlig betydning" for hverken danske vej- eller jernbaneanlæg, men det fremgår ikke, om det skyldes ministeriets fortsatte brug af selvforstærkende trafikmodeller eller politikere, der alligevel gør, som de selv har lyst. Trafikministeriet 2003, s. 43.

## Litteratur

Folketinget.dk har en samlet oversigt over dokumenter og bilag fra behandlingen af L 223 på [http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/19981/lovforslag\\_som\\_fremsat/L223.htm](http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/19981/lovforslag_som_fremsat/L223.htm)

Derudover har jeg anvendt følgende publikationer:

Kørnøv, Lone: ”Vurdering af miljømæssige konsekvenser” i Arler, Finn (red.): *Humanøkologi. Miljø, teknologi og samfund*. Aalborg Universitetsforlag 2005.

Larsen, Torfinn & Dorte Filges: *Landstrafikmodel for persontrafik i Danmark*. <http://www.trafikdage.dk/td/papers/papers96/trafik/filges/filges.pdf>

Laursen, Karsten (red.): *Naturtyper og arter omfattet af EF-Habitatsdirektivet. Indledende kortlægning og foreløbig vurdering af bevaringsstatus. Faglig rapport fra DMU, nr. 322*. Miljø- og Energiministeriet, Danmarks Miljøundersøgelser 2000.

Matthiesen, Christian Wichmann: *Sydøst-ruten. Odense-Maribo Rute 9. Erhvervsmæssige og regionale konsekvenser af vejforbedringer på Rute 9. Erhvervsrapport*. Vejdirektoratet 1992.

Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen: *Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer*. Miljøministeriet 2006. [http://www.blst.dk/NR/rdonlyres/DD63EB1B-F0E6-4ABB-9744-7336B1C9C98E/22773/Samlet\\_SMV\\_vejledning\\_juni07.pdf](http://www.blst.dk/NR/rdonlyres/DD63EB1B-F0E6-4ABB-9744-7336B1C9C98E/22773/Samlet_SMV_vejledning_juni07.pdf)

Miljø- og energiministeriet: *Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1999*. Miljø- og energiministeriet 1999.

Nielsen, Otto Anker & Morgens Fosgerau: *Overvurderes tidsbenefit af vejprojekter?* Trafikdage på Aalborg Universitet 2005. <http://www.trafikdage.dk/td/papers/papers05/Trafikdage-2005-481.pdf>

Næss, Petter: ”Trafikfremskrivning som redskab for planlægning” i Teknologirådet: *Høring for Folketingets Trafikudvalg om Fremtidens infrastruktur: Resume og skriftlige kilder fra høring i Landstingssalen, Christianborg den 27. februar 2008*. Teknologirådet 2008.

Trafikministeriet: *Trafik 2005. Problemstillinger, mål og strategier*. Trafikministeriet 1993.

Trafikministeriet: *Anlægsprojekter på trafikområdet – planlægning og beslutning*. Trafikministeriet 2003.

Transportrådet: *Beslutningsgrundlag for trafikinvesteringer. Rapport nr. 99-01*. Transportrådet 1999.

Vejdirektoratet: *Vejtrafikkens udvikling 1980-1990*. Økonomisk-Statistisk Afdeling 1991.

Vejdirektoratet: *Sydøst-ruten. Rute 9 Odense-Maribo. En undersøgelse af behov og muligheder for højklasset vejforbindelse via færgeruten Spodsbjerg-Tårs. Hovedrapport*. Vejdirektoratet april 1992.

Vejdirektoratet/COWI: *Rute 9 Odense-Svendborg. VVM-redegørelse. Sammenfattende rapport. Rapport nr. 160.* Vejdirektoratet 1998.

Vejdirektoratet/COWI: *Rute 9 Odense-Svendborg. Miljøvurdering. Rapport nr. 161.* Vejdirektoratet 1998.

Vejdirektoratet/Fyns Amt: *Rute 9 Odense-Svendborg. Udbygning af eksisterende vej. Projekt.* Vejdirektoratet 1998.

Vejdirektoratet/Fyns Amt: *Rute 9 Odense-Svendborg. Motorvej – Motortrafikvej. Projekt.* Vejdirektoratet 1998.

Vejdirektoratet/Møller & Grønborg: *Rute 9 Odense-Svendborg. Landskabsæstetisk vurdering og visualisering. Projekt. Rapport nr. 162.* Vejdirektoratet 1998.

Vilhelmsen, Helle: *Kortlægning over hasselmusens forekomst ved område omkring Odense-Svendborg Motorvejens afslutning i Svendborg.* Zoologisk Museum, Svendborg 2003.  
[http://www.vejdirektoratet.dk/hent/Rapport\\_hasselmus.pdf](http://www.vejdirektoratet.dk/hent/Rapport_hasselmus.pdf)

Vilhelmsen, Helle: *Konsekvensvurdering i forhold til påvirkning af hasselmusen i forbindelse med motorvejsafslutning i Svendborg.* Zoologisk Museum, Svendborg 2004.