

27. marts 2018  
Sagsnr. NMK-10-00927  
KlageID: 72246  
SANDR-NMKN

## **AFGØRELSE**

### **i sag om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 33 i miljøbeskyttelsesloven<sup>1</sup>.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 24. februar 2015 om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug, AquaPri A/S, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Miljøstyrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup>. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

#### **MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR nr. 37795526  
EAN nr. 5798000026070  
nmkn@naevneneshus.dk  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 966 af 23.juni 2017 om miljøbeskyttelse.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<b>1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Sagens oplysninger .....</b>	<b>3</b>
2.1 Tidligere meddelt havbrugstilladelse .....	4
2.2 Meddelt miljøgodkendelse .....	5
<b>3. Natur- og planforhold .....</b>	<b>10</b>
3.1 Natura 2000 planer for perioden 2010-2015 .....	11
3.2 Natura 2000-planer for perioden 2016-2021 .....	13
3.3 Vandplaner og vandområdeplaner .....	15
3.3.1 Vandplan, for Hovedvandopland 2.5, Smålandsfarvandet, 2009-2015 .....	15
3.3.2. Vandområdeplan for vanddistrikt Sjælland, 2015-2021 .....	16
<b>4. Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen .....</b>	<b>18</b>
<b>5. Ansøgers bemærkninger til klagen .....</b>	<b>19</b>
<b>6. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse..</b>	<b>20</b>
6.1 Det retlige grundlag .....	20
6.1.1 Miljøbeskyttelsesloven – godkendelse af bestående havbrug ....	20
6.1.2 Habitatbekendtgørelsen – vurdering af påvirkning af Natura 2000 områder .....	21
6.1.3 Habitatbekendtgørelsens anvendelsesområde .....	23
6.2 Vurdering af, om Fejø Havbrug kan påvirke Natura 2000 områder væsentligt .....	27
6.2.1 Generelt om miljøforhold i relation til havbrug .....	28
6.2.2 Den konkrete vurdering af Fejø Havbrug .....	29
6.3.1 Den kommende habitatkonsekvensvurdering, herunder anvendelse af modelberegninger .....	31
Den anvendte modelberegning .....	34
<b>6.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse .....</b>	<b>35</b>

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet**

Miljøstyrelsens afgørelse er den 24. marts 2015 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Sportsfiskerforbund.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Miljø- og Fødevareklagenævnet jf. Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet § 24, stk. 6.

Klager har anført, at miljøgodkendelsen af Fejø havbrug bør foretages på samme grundlag og præmisser, som angivet i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser om Endelave Havbrug (NMK-10-00807), og har på den baggrund navnlig klaget over følgende forhold ved havbrugets miljøgodkendelse:

- At det ikke er sandsynliggjort, at næringsstoffer fra havbrugene ikke påvirker Natura 2000 område nr. 173 negativt
- At modelleringen, der er foretaget for at vurdere påvirkningen af havbrugets udledning af næringsstoffer, ikke er fyldestgørende til at vise effekter af en øget BI5 belastning på iltforholdene nær havbunden.
- At det er væsentligt i forhold til vurdering af påvirkningen af omkringliggende Natura 2000 områder, at strømforholdene i alle lag beskrives
- At belastningen og spredningen af næringsstoffer fra havbruget, sammen med de tre nærliggende havbrug Onsevig, Rågø og Skalø skal bedømmes samlet for at sikre, at den samlede næringsstofpåvirkning af omkringliggende Natura 2000-områder ikke fører til en forringelse af udpegningsgrundlagets status, da havbrugets udledninger af næringsstoffer øger koncentrationen af kvælstof og fosfor i flere af de omkringliggende Natura 2000-områder.
- At konklusionen om, at Fejø Havbrug og de øvrige 9 havbrug i Smålandsfarvandet ikke påvirker udpegningsgrundlaget i omkringliggende Natura 2000 områder negativt, ikke er korrekt, da det fremgår af vandplanen for Smålandsfarvandet, at den samlede næringsstofbelastning fra de 10 havbrug i farvandet udgør 23 % af N (kvælstof), 17 % af P (fosfor) og 35 % af BI5 af den samlede belastning fra punktkilder til farvandet.
- At anvendelsen af 2005 som et gennemsnitligt år ikke er fyldestgørende, da brug af gennemsnitsbetingelser ikke kan føre til holdbare konklusioner om worst-case-situationer.

## **2. Sagens oplysninger**

Den påklagede afgørelse er en miljøgodkendelse af Fejø Havbrug, der er meddelt af Miljøstyrelsen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33. Havbruget er placeret i Smålandsfarvandet, nord for Lolland.

AquaPri A/S har den 25. juni 2014 som ejer af Fejø Havbrug ansøgt om miljøgodkendelse i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens<sup>3</sup> § 69, stk. 2, hvorefter bestående virksomheder omfattet af listepunkt I 205 i bilag 2, der ikke hidtil er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, senest den 15. marts 2014 skulle ansøge om godkendelse.

Af ansøgningen fremgår, at Fejø Havbrug siden 1992 været lokaliseret på sin nuværende position. Det fremgår yderligere af ansøgningen, at det ansøgte projekt vedrører fortsat produktion af regnbueørred på havet i netbure, samt at havbrugets tidligere tilladte udledning og placering ikke ønskes ændret.

### *2.1 Tidligere meddelt havbrugstilladelse*

Af den tidligere meddelte tilladelse til havbruget fremgår, at Storstrøms Amt den 27. oktober 2006 i en revideret havbrugstilladelse til Fejø Havbrug meddeler tilladelse til at øge den årlige kvælstof- og fosforudledning til hhv. 10,97 og 1,22 ton, samt tilladelse til at anvende og udlede kobber og tre typer af antibiotika.

Tilladelsen til øget udledning af kvælstof og fosfor er meddelt efter bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt<sup>4</sup>, og tilladelse til at anvende og udlede kobber og de tre typer af antibiotika er meddelt efter bekendtgørelse om kvalitetskrav for vandområder og udledning af visse farlige stoffer til vandløb, søer og havet<sup>5</sup>. Det er i tilladelsens vilkår 30 anført, at der senest i marts 2014 skal indsendes ansøgning om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, jf. bekendtgørelse om ændring af godkendelsesbekendtgørelsen<sup>6</sup>.

Storstrøms Amt anfører i afgørelsen, at amtet har foretaget en VVM-screening af den øgede kvælstofudledning fra Fejø Havbrug, og at det er amtets vurdering, at den øgede udledning af kvælstof ikke medfører væsentlige miljøpåvirkninger af det nærliggende Natura 2000-område nr. 173, hvorfor projektet ikke er VVM-pligtigt. Amtet anfører i afgørelsen, at det er amtets vurdering, at der ikke er kvælstoffølsomme arter eller naturtyper i området, som vil blive væsentligt påvirket af den øgede kvælstofudledning fra Fejø Havbrug.

---

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 514 af 27. maj 2016 om godkendelse af listevirksomhed, jf. § 69, stk. 2.

<sup>4</sup> Bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt.

<sup>5</sup> Bekendtgørelse nr. 921 af 8. december 1996 om kvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af visse farlige stoffer til vandløb, søer eller havet.

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed. Havbrug blev omfattet af godkendelsesbekendtgørelsen ved denne bekendtgørelse, ændringen fandt dog ikke anvendelse på ansøgninger om godkendelser indsendt til godkendelsesmyndigheden inden den 15. marts 2006. Sådanne virksomheder skulle senest 15. marts 2014 indsende ansøgning om godkendelse efter § 33.

Amtets afgørelse om VVM-screening blev påklaget til Naturklagenævnet, som i afgørelse af 25. maj 2007<sup>7</sup> ikke fandt grundlag for at tilsidesætte amtets faglige vurdering af ændringen og dermed heller ikke afgørelsen om, at projektet ikke var VVM-pligtigt.

## *2.2 Meddelt miljøgodkendelse*

Den 24. februar 2015 har Miljøstyrelsen truffet afgørelse om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Det fremgår af miljøgodkendelsens vilkår B14, at de samlede udledninger af henholdsvis kvælstof, fosfor og organisk stof maksimalt må være 11 ton kvælstof, 1,2 ton fosfor og 58 ton organisk stof i produktionsperioden. Produktionsperioden afgrænses i vilkår B10 således, at der ikke må opbevares fisk i netburene i perioden 31. december til 1. april.

Det er i den miljøtekniske vurdering af godkendelsen anført, at det er Miljøstyrelsens samlede vurdering, at det omhandlede havbrug i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter ikke kan påvirke Natura 2000-område nr. 173 væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens § 7 stk. 1<sup>8</sup>.

I styrelsens samlede vurdering indgår både vurderinger og konklusioner fra havbrugets seneste tilladelse og fra Vand- og Natura 2000-planer for Smålandsfarvandet med hensyn til tilstand og påvirkning af vandområdet, samt vurdering og konklusioner i forbindelse med modelberegninger for bl.a. spredning af næringsstoffer fra Fejø, Skalø, Rågø og Onsevig havbrug.

I forhold til havbrugets seneste tilladelse anfører Miljøstyrelsen, at der er tale om et eksisterende havbrug, som Storstrøms Amt meddelte tilladelse til den 27. oktober 2006, og at det af denne afgørelse fremgår, at amtet vurderede, at den øgede udledning af kvælstof ikke vil medføre væsentlige miljøpåvirkninger i Natura 2000-område nr. 173, samt at der ikke siden havbruget blev etableret er fremkommet nye oplysninger, der indikerer, at havbruget har en effekt inde i Natura 2000-området. Miljøstyrelsen bemærker, at der ved miljøgodkendelsen ikke sker ændringer i havbrugets produktion, ligesom der ikke siden 2006 er sket ændringer i udpegningsgrundlaget i omkringliggende Natura 2000-områder, der kan få betydning for havbruget, og at der alene er tale om en formel ændring fra en tilladelsesordning til en godkendelsesordning, der kan sidestilles med en revurdering af en miljøgodkendelse.

---

<sup>7</sup> Naturklagenævnets afgørelse 25. maj 2007 i sagen om VVM-screening af ændring af Fejø Havbrug i Ståldyb, j.nr. NKN-33-00918.

<sup>8</sup> Dagældende habitatbekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 er ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016, hvor § 6 har samme indehold, som § 7 havde i den dagældende bekendtgørelse.

I forhold til Vand- og Natura 2000-planer anfører styrelsen bl.a., at Natura 2000-planen er koordineret med Vandplan for Smålandsfarvandet, og at vandplanens indsatsprogram generelt vil forbedre den eksisterende vandkvalitet i kystvandene. Det anføres endvidere, at Naturstyrelsen i forbindelse med vandplanarbejdet har udarbejdet en miljørapport<sup>9</sup>, hvoraf det fremgår, at der i Hovedvandopland Smålandsfarvandet er 10 havbrug, og at ingen af havbrugene ligger i et Natura 2000-område. To havbrug er dog placeret således, at de grænser op til et Natura 2000-område, men at de er placeret i strømfyldt farvand, hvor hovedstrømmen løber langs med grænsen til Natura 2000-området, hvorfor det samlet vurderes, at påvirkningen af tilstanden i Natura 2000-området fra de 10 havbrug er ubetydelig. Styrelsen bemærker også, at der i den senest udarbejdede Natura 2000-basisanalyse for 2016-2021 for Smålandsfarvandet<sup>10</sup> er foretaget en foreløbig vurdering af trusler om tilgroning, uhensigtsmæssig hydrologi, direkte påvirkning fra landbrugsdrift, forekomst af invasive arter, erhvervsmæssigt fiskeri i marine naturområder og forstyrrelse af fugle og havpattedyr samt prædation, og at det i basisanalysen konkluderes, at ingen af disse påvirkninger kan kobles direkte til havbrug. Styrelsen anfører endvidere, at Naturstyrelsen i juni 2014 i et høringssvar specifikt for Fejø Havbrug har vurderet, at Fejø Havbrug ikke har betydende påvirkning på Natura 2000-området.

I forhold til modelberegninger for spredning af næringsstoffer fra havbrugsproduktionen henviser styrelsen til, at der i ansøgningsmaterialet ”Notat om virkning af havbrugsproduktion ved Skalø, Fejø, Rågø og Onsevig havbrug på TN og TP i Smålandsfarvandet”<sup>11</sup> er foretaget en foreløbig vurdering i henhold til habitatbekendtgørelsen, hvoraf det fremgår, at de fire havbrug ikke har indflydelse på opfyldelse af målsætningen om gunstig bevaringsstatus og god vandkvalitet for marine områderne i Smålandsfarvandet.

I det pågældende notat, som Miljøstyrelsen lægger til grund i forbindelse med vurdering af påvirkningen af havmiljøet med næringsstoffer fra havbrugene Onsevig, Skalø, Fejø og Rågø, har DHI belyst havbrugenes betydning for vandkvaliteten i nærområdet ved hjælp af en koblet hydrodynamisk-økologisk model for Smålandsfarvandet.

I notatets indledning er det anført, at notatet indeholder en beskrivelse af virkningerne på TN og TP som følge af modelberegnete udlednin-

---

<sup>9</sup> Miljørapport for vandplan, 2.5 Smålandsfarvandet, Naturstyrelsen, [http://naturstyrelsen.dk/media/nst/66638/2\\_5\\_Smaalandsfarvandet.pdf](http://naturstyrelsen.dk/media/nst/66638/2_5_Smaalandsfarvandet.pdf)

<sup>10</sup> Natura 2000 basisanalyse 2016-2021, Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor og Rødsand-Hyllekrog, [http://naturstyrelsen.dk/media/nst/90502/N2000\\_N173\\_Smaalandsfarvandet.pdf](http://naturstyrelsen.dk/media/nst/90502/N2000_N173_Smaalandsfarvandet.pdf)

<sup>11</sup> Virkning af havbrugsproduktion ved Skalo, Fejo, Raago og Onsevig pa TN og TP i Smalandsfarvandet, udarbejdet for AquaPri A/S af DHI, marts 2014.

ger af opløst N (NH<sub>4</sub>) og P (PO<sub>4</sub>) fra Skalø, Fejø, Rågø og Onsevig havbrug.

Modelundersøgelserne er gennemført med DHI's modelværktøjer MIKE 3-FM, MIKE 21 SW og MIKE ECOLab. Således anvendes modelværktøjerne MIKE 3-FM og MIKE 21 SW til at modellere strømningsforhold på havet i 3 dimensioner, samt havmiljøets fysiske egenskaber, som f.eks. saltholdighed og vandtemperatur. Mike ECOlab er et eutroficeringsmodelværktøj, der anvendes til at modellere processer for vækst, død og græsning af alger. Modelværktøjet kan således beregne koncentrationen af planteplankton, klorofyl, dyreplankton, dødt organisk partikulært materiale, ilt og kvælstof- og fosfor-næringsstoffer.

Af notatet fremgår, at den hydrodynamiske model dækker Smålandsfarvandet, Karrebæksminde og Dybsø fjorde, og at modellens randbetingelser er hentet fra den veldokumenterede FEHY lokalmodel fra Femern studierne. Som modelår er år 2005 valgt, da dette år repræsenterer et gennemsnitsår mht. metrologiske, hydrodynamiske og biologiske forhold.

I notatet beskrives den potentielle procentvise påvirkning af baggrundskoncentrationen af total kvælstof og total fosfor som resultat af havbrugsproduktionen. Det forudsættes i den forbindelse i modellen, at udledningen af ammonium og fosfat er hhv. 61 % af det samlede kvælstof-tab og 31 % af det samlede fosfor-tab, og at udledningen sker i de øverste 4 meter i modellen, da fiskene hovedsageligt opholder sig i de øverste 0-4 meter af de 6 meter dybe bure, jf. nedenfor angivne figur (figur 1.3) fra notatet.

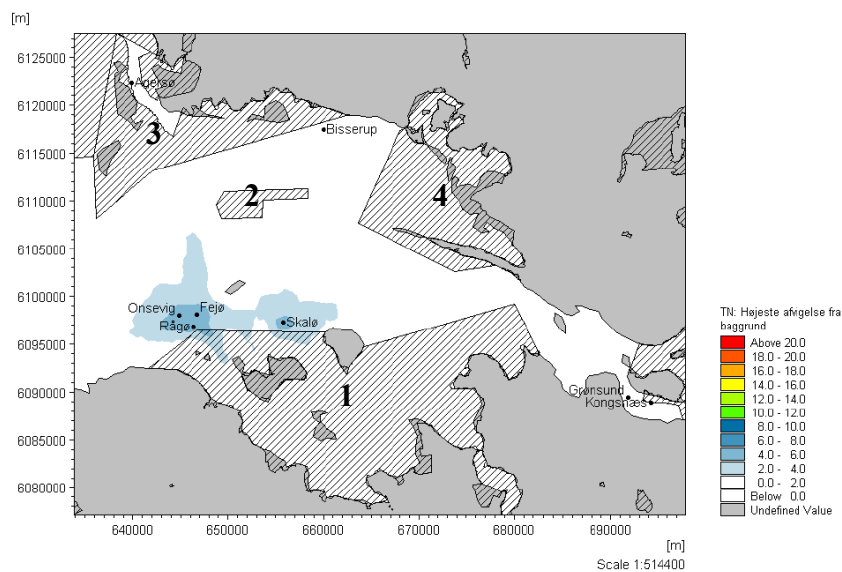
Hvad angår baggrundskoncentrationen er det anført i notatets afsnit 2, at denne er reduceret for planlagte, men endnu ikke realiserede udledninger af kvælstof i henhold til gældende vandplaner, Helsingfors Kommissionen, samt for udledningerne af kvælstof fra Skalø, Fejø, Rågø og Onsevig havbrug. Tilsvarende reduktioner er ikke foretaget for fosfor, da der ikke er signifikante ændringer i fosfor-koncentrationen i perioden 2004-2014 fra repræsentative Novanastationer i Smålandsfarvandet.

I forbindelse med vurderingen af påvirkningen af havmiljøet fremhæver Miljøstyrelsen i miljøgodkendelsen (s. 28-29), at modelberegningerne omfatter den summerede udledning af hhv. 68,6 tons kvælstof og 7,62 tons fosfor fra havbrugene Onsevig, Fejø, Rågø og Skalø, og at modellen viser, at udledningen fra disse havbrug er størst i juni-juli og september-oktober, hvor der dagligt udledes mellem 50-120 kg ammonium og 5-10 kg fosfor fra hvert af de 4 havbrug.

Miljøstyrelsen fremhæver endvidere (s. 29), at modelberegningerne viser, at havbrugenes bidrag ved sammenfald af høj daglig udledning fra havbrugene og lav baggrundsbelastning af Smålandsfarvandet vil udgøre op til 0,6 % af den totale daglige tilførsel af kvælstof til Smålandsfarvandet, og at modellerede koncentrationer af total kvælstof (TN) viser, at den gennemsnitlige afvigelse fra baggrundskoncentrationen i produktionsperioden er mindre end 2 % i hele Smålandsfarvandet, mens den gennemsnitlige afvigelse fra baggrundskoncentrationen i korte perioder (mindre end 4 % af produktionsperioden) er 2-6 % lokalt ved havbrugene (s. 30). Modelberegningen for koncentrationer af total fosfor (TP) viser, at den gennemsnitlige afvigelse fra baggrundskoncentrationen i produktionsperioden er mindre end 2 % i hele Smålandsfarvandet, at den gennemsnitlige afvigelse fra baggrundskoncentrationen i korte perioder (mindre end 7 % af produktionsperioden) er 2-12 % lokalt ved havbrugene, og at afvigelser fra baggrundskoncentrationen på mere end 4 % er meget kortvarige (mindre end 1 % af produktionsperioden) og forekommer lokalt ved havbrugene. Det er på den baggrund styrelsen vurdering, at det lille bidrag af  $\text{NH}_4$  (ammonium) og  $\text{PO}_4$  (fosfat) som havbrugene Skalø, Fejø, Rågø og Onsevig tilfører det marine vandmiljø, samlet set ikke forringer vandkvaliteten.

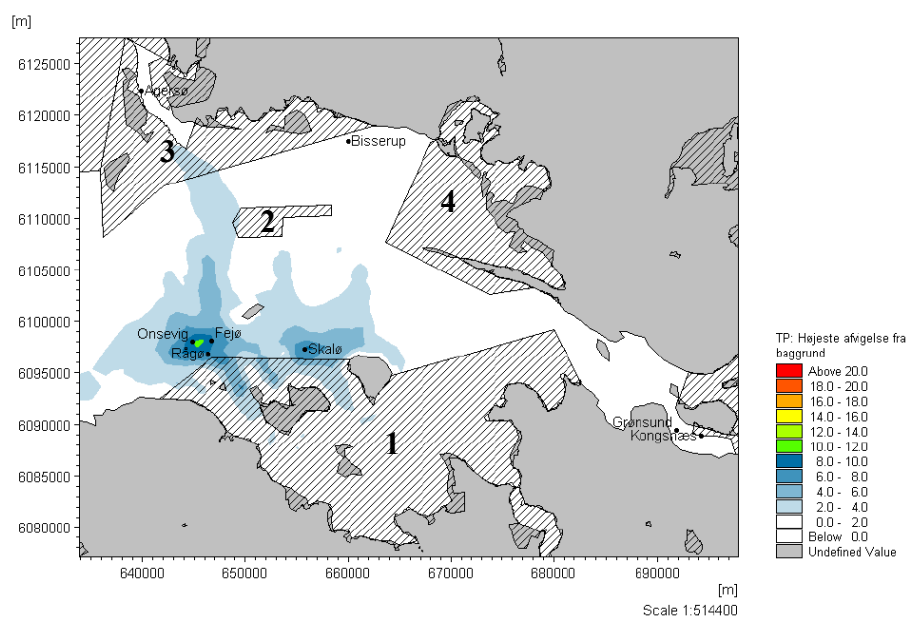
I miljøgodkendelse er desuden indsat nedenstående figurer (figur 6 og figur 7), der viser modelresultaterne for den maksimale virkning i procent på baggrundskoncentrationen af total kvælstof (TN) og total fosfor (TP) pga. udledninger fra Skalø, Fejø, Rågø og Onsevig havbrug af hhv. ammonium og fosfat. Af figurerne fremgår, at havbrugenes udledninger af ammonium øger koncentration af total kvælstof i Natura 2000-område nr. 173 med op til 4-6 % (figur 6), og at havbrugenes udledninger af fosfat øger koncentrationen af total fosfor i Natura 2000-område nr. 173, 170 og 162 med op til hhv. 6-8 %, 2-4 % og 2-4 % (figur 7).





Figur 6. Den maksimale virkning på baggrundskoncentrationen af TN (%) pga. NH<sub>4</sub>-udledninger fra Skalø, Fejø, Råge og Onsevig havbrug. Skraverede områder er Natura 2000 områder.

12



Figur 7. Den maksimale afvigelse fra baggrundskoncentrationen af TP, forårsaget af udledning fra Skalø, Fejø, Råge og Onsevig havbrug.

13

<sup>12</sup> I figuren har nævnet indsat tallene 1-4, hvor 1 = habitatområde H152, der er en del af Natura 2000-område nr. 173, 2 = habitatområde H149, der er en del af Natura 2000-område nr. 170, 3 = habitatområde H143, der er en del af Natura 2000-område nr. 162 og 4 = habitatområde H148, der er en del af Natura 2000-område nr. 169.

Miljøstyrelsen anfører endvidere, at modelleringen af overfladestrømforholdene ved Fejø, Rågø og Onsevig for perioden april-november<sup>14</sup> viser, at overfladestrømmen ved udstrømning af vand fra Østersøen overvejende løber mod V/NV, og at overfladestrømmen ved indstrømning af vand til Østersøen overvejende løber mod Ø/SØ, samt at strømhastighederne varierer mellem 0,02 m/s – 0,4 m/s, hvilket kendetegner et område med god vandudskiftning og fortynding. Styrelsen anfører i forbindelse hermed, at de gode overfladestrømforhold ved havbruget sandsynligvis betyder, at forbruget af medicin reduceres, samt at der må forventes en væsentlig spredning af næringsstoffer, hvilket begrænser den lokale effekt omkring havbruget.

På baggrund af undersøgelser af sedimentets indhold af organisk stof, kvælstof og fosfor i havbrugsområdet i perioden 2007-2014<sup>15</sup>, som viser, at der sker ophobning af fosfor, men ikke af organisk stof og kvælstof, vurderer styrelsen ligeledes, at påvirkningen fra Fejø Havbrug udenfor lokalområdet er yderst begrænset. I den forbindelse henviser styrelsen til en undersøgelse, hvor DHI har sammenstillet sedimentdata fra 7 forskellige større danske havbrug i perioden 2001-2012<sup>16</sup>, hvor det konkluderes, at koncentrationen af fosfor, men generelt ikke kvælstof, øges i sedimentet under produktionsperioden.

I forhold til ilt i havvandet bemærker Miljøstyrelsen, at Smålandsfarvandet ind i mellem er ramt af iltsvind, men at der ifølge oplysninger fra Fejø Havbrug ikke har været registreret problemer, der kan relateres til vandets iltindhold, siden havbruget blev flyttet til sin nuværende lokalitet i 1999, ligesom data fra de seneste års NOVANA-overvågning ikke tyder på, at havbruget er lokaliseret i et område med risiko for iltsvind.

### 3. Natur- og planforhold

Fejø Havbrug er placeret ca. 1 km nord for *Natura 2000-område nr. 173, Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor, Hyllekrog-Rødsand*, der består af habitatområde H152, og fuglebeskyttelsesområderne F82, F83, F85 og F86. Fejø Havbrug er endvidere placeret ca. 10 km syd for *Natura 2000-område nr. 170, Kirkegrund*, der består af habitatområde H149, og ca. 15 km syd for *Natura 2000-område nr. 162, Skælskør Fjord og havet og kysten mellem Agersø og Glænø*, der består af habitatområde H143 og fuglebeskyttelsesområderne F95 og F96. Der

---

<sup>13</sup> I figuren har nævnet indsat tallene 1-4, hvor 1 = habitatområde H152, der er en del af Natura 2000-område nr. 173, 2 = habitatområde H149, der er en del af Natura 2000-område nr. 170, 3 = habitatområde H143, der er en del af Natura 2000-område nr. 162 og 4 = habitatområde H148, der er en del af Natura 2000-område nr. 169.

<sup>14</sup> Strømforhold i Smålandsfarvandet, udarbejdet for AquaPri A/S af DHI, maj 2014.

<sup>15</sup> Analyse af sedimentforhold ved Fejø Havbrug, udarbejdet for AquaPri A/S af DHI, maj 2014.

<sup>16</sup> Sedimentundersøgelser ved danske havbrug, udarbejdet af DHI, februar 2013.

er geografisk sammenfald mellem habitatområder og fuglebeskyttelsesområder i ovennævnte Natura 2000 områder.

### 3.1 Natura 2000 planer for perioden 2010-2015

Ved afgørelse om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug har *Natura 2000-plan 2010-2015*<sup>17</sup> for *Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor og Hyllekrog-Rødsand* (Natura 2000 område nr. 173), *Natura 2000-plan 2010-2015 for Kirkegrund*<sup>18</sup> (Natura 2000 område nr. 170), og *Natura 2000-plan 2010-2015*<sup>19</sup> for *Skælskør Fjord og havet og kysten mellem Agersø og Glænø* (Natura 2000 område nr. 170) udgjort administrationsgrundlaget for de pågældende miljømyndigheder. Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områderne er en lang række naturtyper og arter.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 173 omfatter de marine habitatnaturtyper Sandbanke (1110), Vadeblade (1140), bugt (1160), rev (1170) og den særligt prioriterede naturtype Lagune (1150)<sup>20</sup>. Det fremgår endvidere af planen, at udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne nr. 82,83, 85 og 86 er en lang række ynglende og/eller rastende fugle, herunder blandt andet knopsvane, sangsvane, grågåås, hvinand, toppet skallesluger, stor skallesluger, fjorderne, havterne, dværgterne og klyde.

Det fremgår af basisanalysen til Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 173, at eutrofiering er en trussel for alle marine naturtyper. I Afsnit 4 ”Konstaterede trusler” er anført:

Marine naturtyper: Området er hydrologisk meget heterogent og belastningen af området er derfor meget forskellig. Dels sker der en lokal belastning fra et stort opland og fra 4 havbrug, dels belastes området af det gennemstrømmende vand fra Østersøen og Kattegat.

[...]

Ålegræsset findes generelt kun veludviklet på dybder over 2 m. På det lave vand langs kysten er der mange steder meget store forekomster af trådalger, et tydeligt tegn på, at området er belastet af næringsstoffer.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 170 omfatter den marine naturtype rev (1170).

---

<sup>17</sup> <http://svana.dk/media/203042/173plan.pdf>

<sup>18</sup> <http://svana.dk/media/203014/170plan.pdf>

<sup>19</sup> <http://svana.dk/media/132372/plan-dok1580091.pdf>

<sup>20</sup> Tal i parentes henviser til de talkoder, som benyttes for naturtyper og arter i habitatbekendtgørelsens bilag 9, der henviser til habitatdirektivets bilag 1.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 162 omfatter sandbanke (1110), vadeflade (1140), bugt (1160), rev (1170), og den særligt prioriterede naturtype Lagune (1150). Det fremgår af planen, at de marint relaterede arter på udpegningsgrundlaget i fuglebeskyttelsesområde nr. 95 og 96 er en række raste- og/eller ynglefugle herunder blandt andet sangsvane, grågås, rørdrum, bramgås, havørn, klyde, almindelig ryle, splitterne, havterne, dværgterne, knopsvane, sædgås, skeand, edderfugl, fløjlsand og toppet skallesluger.

I Natura 2000-planerne er det generelt angivet, at tilledning af næringsstoffer anses som en trussel for de pågældende Natura 2000-områder i form af påvirkninger af naturtyper og arter, der er en del af udpegningsgrundlaget for de respektive Natura 2000-områder. Næringsstofbelastningen betyder, at ålegræssets dybdeudbredelse og tæthed er i tilbagegang hvilket har betydning for flere af ynglende- og vinterrastende arter på udpegningsgrundlaget.

For Natura 2000 område nr. 173 fremgår det af planens afsnit om vurdering af bevaringsstatus og prognose, at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for Sandbanke (1110), bugt (1160) og rev (1170) bl.a. på grund af belastning med næringsstoffer, og at prognosen for Lagune (1150) og Vadeflade (1140) er ukendt, da naturtyperne ikke er kortlagte. For habitatnaturtypen Rev (1170) gælder, at prognosen desuden er vurderet ugunstig som følge af fiskeri med bundsløbende redskaber.

For Natura 2000 område nr. 170 er prognosen for rev (1170) vurderet ugunstig på grund af stor belastning med næringsstoffer, som muligvis også kan være en følge af fiskeri med bundsløbende redskaber.

I Natura 2000 område nr. 162 er prognosen for Sandbanke (1110), bugt (1160) vurderet ugunstig på grund af belastning med næringsstoffer, og for rev (1170) som følge af fiskeri med bundsløbende redskaber. Endvidere er prognosen ugunstig eller vurderet ugunstig for splitterne og dværgterne.

Den overordnede målsætning i Natura 2000 planerne er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsmålsætning for naturtyper og arter, der udgør udpegningsgrundlaget i de respektive Natura 2000 områder, hvilket for Natura 2000 områderne nr. 173, 170 og 162 forudsætter en god vandkvalitet.

Også i de konkrete målsætninger i Natura 2000-planerne for naturtyper og arter er det angivet, at de skal have en gunstig bevaringsstatus. Denne konkrete målsætning gælder også for naturtyper og arter uden tilstandsvurdering og/eller med en ukendt prognose, herunder de marine naturtyper. Det betyder, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for områdets udpegede arter skal stabiliseres eller øges,

således at der er grundlag for tilstrækkelige egnede yngle- og fourageringsområder.

I forhold til Natura 2000 område nr. 173 er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for bl.a. fjordterne, havterne, dværgterne, klyde og øvrige ynglefugle øges, således at der er tilstrækkeligt med egnede yngle- og fourageringssteder inden for fuglebeskyttelsesområdet. Ydermere er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levesteder for trækfugle stabiliseres eller øges, således at der er grundlag for rastende/fouragerende bestande på 2800 skarver, 1400 sangsvaner, 14.000 knopsvaner, 5.000 sædgæs, 3.500 bramgæs, 9.000 grågæs, 2.000 mørkbugede knortegæs, 9.000 hvinænder, 34.300 troldænder, 13.000 taffelænder, 3.500 store skalleslugere, 5.000 toppede skalleslugere og 40.000 blishøns.

I Natura 2000 område nr. 170 er det en konkret målsætning, at den marine habitatnaturtype rev (1170) sikres en gunstig bevaringsstatus.

I Natura 2000 område nr. 162 er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levestederne rørdrum, rørhøg, klyde, almindelig ryle, mosehornugle, splitterne og havterne, klyde og øvrige ynglefugle øges, således at der er tilstrækkeligt med egnede yngle- og fourageringssteder inden for fuglebeskyttelsesområdet. Ydermere er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levesteder for trækfugle stabiliseres eller øges, således at der er grundlag for rastende/fouragerende bestande på 900 sangsvaner, 6.000 knopsvaner, 3.500 grågæs, 1.215 bramgæs, 1.200 sædgæs, 1.130 skeænder, 10.000 edderfugle, 3.000 fløjlsænder, 24.000 troldænder samt 656 toppede skalleslugere.

I Natura 2000-plan 2010-2015 anføres endvidere, at Natura 2000-planen er koordineret med Vandplan for Smålandsfarvandet, at tilstanden for vandområderne ifølge Vandrammedirektivet ikke må forringes, og at vandplanens indsatsprogram generelt vil forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande. Det fremgår af Natura 2000-planen, at forbedringen sker ved reduktion i tilførslen af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer. Det anføres desuden i Natura 2000-planen, at vandplanens indsatser forventes at bidrage til at forbedre tilstanden i de vandafhængige habitatnaturtyper og i levestederne for de arter, der er tilknyttet vand.

### *3.2 Natura 2000-planer for perioden 2016-2021*

Natura 2000-planerne for 2010-2015 for Natura 2000 områderne nr. 173, 170 og 162 er erstattet af Natura 2000-planerne 2016-2021 for Natura 2000 område nr. 173, 170 og 162, der blev offentliggjort den 20. april 2016.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-planen for område nr. 173<sup>21</sup> er uændret.

Den overordnede målsætning i Natura 2000-planen for område nr. 173 fastslår, at der er:

[...] især fokus på de fladvandede marine havområder [...] I området skal fødegrundlaget for de rastende fugle og livet omkring de fladvandede områder sikres især ved en mindskelse af næringsstofudvaskningen til de marine områder.

Videre er det en målsætning:

At de store marine områder har god vandkvalitet og en artsrig flora og fauna[...]

I basisanalysen til den nye plan fremgår det (pkt. 2.6.2 ”Trusler, der ikke er omfattet af denne basisanalyse”), at næringsberigelse (eutrofi-ering) ikke er omfattet af basisanalysen.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 170<sup>22</sup> er sandbanke (1110) og rev (1170).

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 162<sup>23</sup> er uændret.

Prognosen for de marine habitatnaturtyper fremgår ikke af Natura 2000-planerne for perioden 2016-2021.

De nye planer indebærer en videreførelse af de tidligere Natura 2000-planers overordnede målsætning om at opnå gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Det er endvidere blandt planernes overordnede målsætninger, at mindske næringsstofbelastningen og dermed sikre de marine naturtyper en god vandkvalitet med et artsrigt dyre- og planteliv og opretholdelse af godt raste- og/eller fourageringsområde for internationalt vigtige forekomster af rastende og ynglende fugle<sup>24</sup>. Videre er de konkrete målsætninger for området fortsat, at naturtyper og arter på sigt skal opnå en gunstig bevaringsstatus.

Endeligt fremgår det af de nye Natura 2000-planer, at indsats til bedring af vandkvaliteten i overflade- og grundvand gennemføres som led i vandplanlægningen, ligesom reduktion af kvælstofdeposition

---

<sup>21</sup> [http://svana.dk/media/189221/n173\\_n2000plan\\_2016-21.pdf](http://svana.dk/media/189221/n173_n2000plan_2016-21.pdf)

<sup>22</sup> [http://svana.dk/media/189217/n170\\_n2000plan\\_2016-21.pdf](http://svana.dk/media/189217/n170_n2000plan_2016-21.pdf)

<sup>23</sup> [http://svana.dk/media/189213/n162\\_n2000plan\\_2016-21.pdf](http://svana.dk/media/189213/n162_n2000plan_2016-21.pdf)

<sup>24</sup> I Natura 2000 område nr. 173 gælder det vigtige forekomster af trækkende vandfugle, bl.a. knopsvane, sangsvane, grågåse og trolldand, som Danmark har et særligt ansvar for at beskytte. I Natura 2000 område nr. 162 gælder det for internationalt vigtige forekomster af rastende knopsvane, sangsvane og trolldand samt ynglende tern.

sker gennem husdyrgodkendelsesloven og generelle tiltag til at mindske luftforureningen, og således ikke er en del af Natura 2000-planernes indsatsprogram. Dette indebærer, at det herefter udelukkende er Vandplan for Smålandsfarvandet – nu Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Sjælland<sup>25</sup> – der regulerer indsatsen for en forbedring af vandkvaliteten i området, og i øvrigt indeholder de vandkvalitetsrelaterede målsætninger, som er relevante for Natura 2000-områderne.

### 3.3 Vandplaner og vandområdeplaner

Natura 2000-område nr. 173, 170 og 162 ligger i hovedvandopland 2.5, Smålandsfarvandet. Vandområdet er omfattet af de statslige planer, tidligere *Vandplan 2009-2015, Smålandsfarvandet, hovedvandopland 2.5*<sup>26</sup> og nu *Vandområdeplan for Vanddistrikt Sjælland 2015-2021*<sup>27</sup>.

#### 3.3.1 Vandplan, for Hovedvandopland 2.5, Smålandsfarvandet, 2009-2015

Ved afgørelse om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug har *Vandplan 2009-2015, Smålandsfarvandet, Hovedvandopland 2.5*<sup>28</sup> udgjort administrationsgrundlaget for de pågældende miljømyndigheder.

Det fremgår af Vandplan 2010-2015 for Hovedopland Smålandsfarvandet, at miljømålet for kystande i Hovedvandopland Smålandsfarvandet er fastsat til 'god økologisk tilstand'. Miljømålet omfatter økologisk og kemisk tilstand. Miljømålet for kemisk tilstand vurderes alene ud fra vandrammedirektivets prioriterede stoffer, samt stoffer for hvilke der på fællesskabsniveau er fastsat miljøkvalitetskrav (de tidligere Liste 1-stoffer<sup>29</sup>). I miljømålet for økologisk tilstand indgår miljøkvalitetskrav for visse miljøfarlige forurenende stoffer. De øvrige biologiske og fysisk-kemiske kvalitetselementer, f.eks. niveauet for kvælstofindhold, samt kvælstofbelastning af vandområdet, indgår ikke i en egentlig tilstandsvurdering. Disse parametre kan indgå som støtteparametre i en *supplerende* tilstandsvurdering, der alene indikerer om der er målopfyldelse, i tilfælde af at datagrundlaget for dybdegrænsen af ålegræs ikke er tilstrækkeligt.

Det fremgår uddybende af planens redegørelsesdel, at den økologiske tilstand for de marine områder overvejende er baseret på en vurdering

---

<sup>25</sup> <http://svana.dk/media/202857/revideret-vandomraadeplan-sjaelland-d-28062016.pdf>

<sup>26</sup> [http://svana.dk/media/129464/25-smaalandsfarvandet\\_med\\_forside.pdf](http://svana.dk/media/129464/25-smaalandsfarvandet_med_forside.pdf)

<sup>27</sup> <http://svana.dk/media/202857/revideret-vandomraadeplan-sjaelland-d-28062016.pdf>

<sup>28</sup> [http://svana.dk/media/129464/25-smaalandsfarvandet\\_med\\_forside.pdf](http://svana.dk/media/129464/25-smaalandsfarvandet_med_forside.pdf)

<sup>29</sup> Stoffer, der er omfattet af relevante datterdirektiver under Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2006/11/EF om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø.

af dybdeudbredelsen af ålegræs, som indikator på niveauet af belastningen med næringsstoffer. Næringsstoffer vil således øge væksten af plankton og énårige makroalger, som vil skabe dårlige lysforhold for ålegræs, og dermed reducere dybdeudbredelsen af ålegræs.

Af planens redegørelsesdel fremgår det desuden, at ingen af kystvandene, som planen omfatter, når miljømålet god økologisk tilstand vurderet ud fra dybdeudbredelsen af ålegræs. Det er således nødvendigt at reducere påvirkningen af områderne med kvælstof og fosfor.

Af vandplanens kortmateriale for Hovedvandopland Smålandsfarvandet, jf. Miljø- og Fødevarerministeriets digitale kortmateriale i Miljø-GIS<sup>30</sup>, fremgår det, at den økologiske tilstand for kystvande er ”moderat”, mens den kemiske tilstand er ”ikke god”.

Det fremgår endvidere af vandplanens redegørelsesdel side 96, at der inklusiv Fejø Havbrug forekommer 10 havbrug i Smålandsfarvandet, samt at:

Udledningen af kvælstof, fosfor og BI<sub>5</sub> fra havbrugene udgør henholdsvis 23 %, 17 % og 35 % af den samlede udledning fra punktkilderne til Hovedvandopland Smålandsfarvandet.

På årsplan bidrager havbrugene kun med en mindre del af den samlede næringsstofbelastning til kystvandene. I sommerperioden hvor næringsstofbelastningen fra land er lav, og mængden af planktonalger i vandet er begrænset af de tilførte næringsstofmængder, kan havbrugenes udledning af kvælstof og fosfor dog lokalt udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet.

Sæsonvariationen i udledningen af næringsstoffer fra havbrug skyldes, at fiskene sættes ud i burene om foråret, og fodringen (og hermed udledningen af næringsstoffer) tiltager hen mod slagtingen af fiskene om efteråret. Næringsstofudledningen fra havbrug, omend relativt begrænset set i forhold til den samlede årlige næringsstofbelastning, kommer dog på et kritisk tidspunkt af året, hvor betydningen lokalt ikke nødvendigvis er uvæsentlig i forhold til miljøtilstanden.

Der vil i forbindelse med medicinering af fiskene i burene være en risiko for spredning af eksempelvis antibiotika til det omgivende vandmiljø.

### 3.3.2. Vandområdeplan for vanddistrikt Sjælland, 2015-2021

Vandplan 2010-2015 for Smålandsfarvandet er erstattet af *Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Sjælland*<sup>31</sup>, der blev offentliggjort den 27. juni 2016. Vandområdeplanerne 2015-2021 udgøres

---

<sup>30</sup> <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv1-2014>.

<sup>31</sup> <http://svana.dk/media/202857/revideret-vandomraadeplan-sjaelland-d-28062016.pdf>.



dels af plandokumenter og dels af digitalt kortmateriale på Miljø- og Fødevareministeriets MiljøGIS<sup>32</sup>.

Af vandområdeplanen fremgår det, at miljømålene for kystvande både omfatter en økologisk tilstand og en kemisk tilstand. I miljømålet for den økologiske tilstand indgår kvalitetselementerne for ålegræs, klorofyl og bundfauna, og miljøfarlige forurenende stoffer, mens der i vurdering af den kemiske tilstand indgår prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer med EU-fastsatte miljøkvalitetskrav<sup>33</sup>.

I Vandplanområdeplan 2015-2021 for vanddistrikt Sjælland er miljømålet<sup>34</sup> for Smålandsfarvandet er fastsat til god økologisk tilstand og god kemisk tilstand.

I vandområdeplanen er tilstandene for de økologiske kvalitetselementer, som indgår i vurderingen af den økologiske tilstand for kystvandene, ligeledes vurderet. Kvalitetselementet med den laveste tilstandsklasse afgør den samlede økologiske tilstand for kystvandsområdet.

Af vandområdeplanens kortmateriale for Hovedvandopland Smålandsfarvandet fremgår det således, at:

- den økologiske tilstand vurderet på baggrund af de miljøfarlige forurenende stoffer, for hvilke der er fastsat nationale miljøkvalitetskrav, i Smålandsfarvandet er ukendt
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet ålegræs i Smålandsfarvandet er moderat.
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet klorofyl i Smålandsfarvandet er god.
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet bundfauna i Smålandsfarvandet er moderat eller ukendt.
- den samlede økologiske tilstand i Smålandsfarvandet er moderat.
- den kemiske tilstand i Smålandsfarvandet er ikke god tilstand eller ukendt.

Det fremgår endvidere af vandområdeplanen, at der i vandområdedistrikt Sjælland er 11 havbrug og indpumpningsanlæg, som påvirker kystvandenes vandkvalitet med vandbårne næringsstoffer og miljøfarlige forurenende stoffer.

---

<sup>32</sup> <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv1-2014>.

<sup>33</sup> Miljøkvalitetskrav for de prioriterede stoffer er fastsat i EU-regi, jf. direktiv 2013/39/EU, mens miljøkvalitetskrav for de øvrige miljøfarlige forurenende stoffer vurderet under den økologiske tilstand er fastsat nationalt, jf. bekendtgørelse 1022 af 19/08/2010.

<sup>34</sup> Fastsat i bekendtgørelse nr. 795 af 24. juni 2016 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

#### **4. Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen**

Miljøstyrelsens har den 14. april 2015 til klagepunkterne blandt andet anført, at dokumentationskravet til en ny havbrugsproduktion i et område, hvor målsætningen ikke er opfyldt, er større end dokumentationskravet til et eksisterende havbrug, hvor udledningen bibeholdes, og hvor der ikke sker en mertilledning til vandområdet.

Miljøstyrelsen har videre anført, at godkendelsen af Endelave Havbrug ikke kan sidestilles med godkendelsen af Fejø Havbrug på grund af følgende forhold:

- Endelave Havbrug omfattede etableringen af et nyt havbrug.
  
- Fejø Havbrug er et eksisterende havbrug, der har eksisteret siden 1992. Således var lokaliteten Fejø Havbrug i Regionplan for Storstrøms Amt udlagt som havbrugsområde med lempet målsætning.
  
- Tilledningen af næringsstoffer fra Fejø Havbrug er indarbejdet i belastningsopgørelsen for Smålandsfarvandet jf. Vandplan 2009-2015, Hovedvandopland 2.5.
  
- Vandplanen for Hovedvandopland Smålandsfarvandet indeholder ingen indsats overfor Fejø havbrug. Det fremgår derimod af vandplanen, at indsatsen for at opnå god økologisk tilstand specifikt skal ske via reduktionskrav til landbrug, spredt bebyggelse og renseanlæg.
  
- Det fremgår endvidere af vandplanens retningslinje(4), at afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven kapitel 3, 4 og 5 om dambrug, havbrug og andre erhvervs-mæssige aktiviteter ikke må være til hinder for, at vandplanens miljømål opfyldes. I retningslinjen præciseres desuden, at ved fornyelse af tilladelser er vandplanen ikke i sig selv til hinder for videreførelse af den hidtidigt tilladte ramme for udledning af næringsstoffer.
  
- Natura 2000-planen er koordineret med vandplanen og ifølge Vandrammedirektivet må tilstanden af vandområderne ikke forringes, og vandplanens indsatsprogram vil generelt forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande.
  
- Af udkast til Vandområdeplan 2, distrikt Sjælland fremgår, at den kommende indsats overfor havbrug reguleres via miljøgodkendelser samt at ”I forbindelse med godkendelser af nye havbrug vurderes eventuelle påvirkninger af mål for de marine vandområder”. Ordlyd i udkast til 2. generation af vandplan viser at dokumentationskravet relaterer sig nyetablering.
  
- Af udkast til bekendtgørelse om indsatsprogrammer i 2. plan-periode fremgår det for Vandområdedistrikt Sjælland, at reduktion af kvælstoftilførsel til kystvande skal ske gennem etablering af vådområder samt begrænsning af forurening fra punktkilder.

- Da nærværende godkendelse er en videreførelse af en eksisterende tilladelse, vil denne godkendelse ikke forringe tilstanden i vandområdet. Det er Miljøstyrelsen opfattelse at nærværende godkendelse efterviser dette.

- I forbindelse med NMKN afgørelse (MKN-103-00075, 2010) af Storstrøms Amts reviderede havbrugstilladelse ved sammenlægning af 2 havbrug samt øget kvælstofudledning, forholdt klagenævnet sig alene til merbelastningens betydning.

Angående klagepunktet om havbrugets påvirkning af iltforholdene ved bunden ved en øget BI5 belastning anfører Miljøstyrelsen, at Fejø Havbrug er et eksisterende havbrug hvor produktionen ikke udvides, og derfor vil der ikke forekomme en øget belastning med BI5.

Miljøstyrelsen anfører endvidere, at havbruget i perioden 2007-2014 har udført en sedimentundersøgelse til dokumentation for havbrugets påvirkning af det lokale bundmiljø. Styrelsen vurderer på baggrund af disse analyseresultater, at påvirkningen uden for havbruget er yderst begrænset.

Angående klagepunktet om anvendelse af 2005 som et gennemsnitligt år, henviser Miljøstyrelsen til, at valg af modelår er beskrevet af DHI, der for ansøger har forestået modelleringen, samt at Natur- og Miljøklagenævnet i afgørelserne om Endelave Havbrug (NMK-10-00807 og NMK-34-00371) ikke havde bemærkninger til, at 2005 kan anses som et repræsentativt år for perioden 2001-2012.

Angående klagepunktet om havbrugets bidrag til total kvælstof og total fosfor, der når ind i omkringliggende Natura 2000-områder, bemærker Miljøstyrelsen, at belastningen fra de 10 havbrug, der ligger i Hovedopland Smålandsfarvandet er indarbejdet i vandplanens samlede belastningsopgørelse i forbindelse med tilstandsvurdering af vandområdet.

Styrelsen anfører videre, at det fremgår af tilstandsvurderingen for kystvandene i hovedvandoplandet, at tilstanden i samtlige vandområder er moderat eller ikke-klassificerbar, og at der for at opnå målopfyldelse iværksættes en kvælstofindsats, hvor kravene i første planperiode alene relaterer sig til en indsats inden for landbrug, spredt bebyggelse samt renselanlæg.

## **5. Ansøgers bemærkninger til klagen**

Dansk Akvakultur har den 23. april 2015 på vegne af AquaPri A/S fremsendt bemærkninger til de anførte klagepunkter. Bemærkningerne er udarbejdet i samarbejde med DHI.

Dansk Akvakultur anfører, at Fejø Havbrug er et eksisterende havbrug, der skal have ændret en gældende tilladelse til en godkendelse efter mil-

jøbeskyttelsesloven. Da der ikke sker ændringer i produktion og drift i forhold til den gældende havbrugstilladelse, meddelt af Storstrøms Amt i 2006, er der i praksis tale om en revurdering af en miljøgodkendelse, hvorfor hverken VVM-reglerne eller habitatreglerne skal iagttages.

Der er derfor tale om et ganske andet dokumentationskrav end det dokumentationskrav, der påhviler et nyt havbrug og som det eksempelvis var tilfældet for Endelave Havbrug, hvor der både skulle laves en VVM-redegørelse og en habitatkonsekvensvurdering.

Dansk Akvakultur anfører endvidere, at det fremgår af havbrugets tilladelse fra 2006 om revurderet havbrugstilladelse, meddelt af Storstrøms Amt, at udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 173 er vurderet med hensyn til kvælstoffølsomhed, og at amtet har vurderet, at der ikke er kvælstoffølsomme arter eller naturtyper i området, som vil blive væsentlig påvirket af den øgede kvælstofudledning fra Fejø Havbrug.

Med hensyn modellens evne til at beskrive påvirkning af iltforholdene ved havbunden, som følge af tilførsel af BI5, anfører Dansk Akvakultur, at der foreligger sedimentprøver fra havbrugets egenkontrol for perioden 2007-2013, som dokumenterer bundforholdene, hvorfor der er ikke behov for at anvende modelberegninger.

Til klagepunktet om, at udledning fra de 10 eksisterende havbrug i Smålandsfarvandet udgør hhv. 23 % af kvælstof (N), 17 % af fosfor (P) og 35 % af BI5 af den samlede udledning til farvandet, bemærker Dansk Akvakultur, at de vurderer, at udledningen fra de 10 havbrug maksimalt udgør 1,25 % af den samlede udledning af kvælstof (N), og at udledningen af fosfor (P) og BI5 forholdsmæssigt vil være det samme.

Om valg af år 2005 som modelår bemærker Dansk Akvakultur, at 2005 er at betragte som et gennemsnitsår og derfor er velegnet til at beskrive og forudsige effekterne af permanente aktiviteter såsom havbrugsdrift.

## **6. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

### *6.1 Det retlige grundlag*

#### *6.1.1 Miljøbeskyttelsesloven – godkendelse af bestående havbrug*

Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i miljøbeskyttelseslovens § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, 1. pkt.

Den i miljøbeskyttelseslovens § 35 nævnte liste fremgår af bilag 1 og 2 til godkendelsesbekendtgørelsen.<sup>35</sup> Havbrug, dvs. opdrætsanlæg

---

<sup>35</sup> Bekendtgørelse nr. 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed.

bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vand-områder, der helt eller delvist er beliggende længere end 1 sømil fra kysten, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder, er optaget under punkt I 205 i bilag 2.

Det følger videre af godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2, at bestående havbrug, som ikke er godkendte efter miljøbeskyttelseslovens § 33, senest den 15. marts 2014 skal indsende ansøgning om godkendelse i overensstemmelse med bekendtgørelsens regler herom.

Miljøstyrelsen er godkendende myndighed for havbrugsvirksomheder, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

### *6.1.2 Habitatbekendtgørelsen – vurdering af påvirkning af Natura 2000 områder*

Ifølge habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., skal der forud for, at der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Det fremgår af § 7, stk. 7, nr. 6, at godkendelse af virksomheder m.v. efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, er omfattet af § 6.

Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt. Viser konsekvensvurderingen, at projektet vil skade Natura 2000-området, kan der som udgangspunkt ikke meddeles godkendelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 7 implementerer bl.a. habitatdirektivets<sup>36</sup> artikel 6, stk. 3, der har følgende ordlyd:

Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

---

<sup>36</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

EU-domstolen fortolker bestemmelsen sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt (væsentligheds-vurdering). Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, foretages en nærmere vurdering (konsekvensvurdering).<sup>37</sup>

Om den indledende væsentlighedsvurdering har domstolen udtalt, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.<sup>38</sup>

Om konsekvensvurderingen har domstolen endvidere udtalt, at denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, og at vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området. Der kan kun gives tilladelse, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitet, og at det først forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.<sup>39</sup>

Habitatdirektivet indeholder ikke en definition af begrebet ”projekt”. Domstolen har dog udtalt, at definitionen af projektbegrebet i VVM-direktivet<sup>40</sup> er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand.<sup>41</sup>

Videre har domstolen om formuleringen ”i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter” udtalt, at dette er udtryk for, at myndigheden ved vurderingerne skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af den plan eller det projekt, der ligger til vurdering med andre planer og projekter under hensyn til bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet. Dette indebærer en forpligtelse til at inddrage alle aspekter af en plan eller et projekt

---

<sup>37</sup> Dom C-127/02 af 7. september 2004 (Waddenzee-dommen), præmis 45.

<sup>38</sup> Waddenzee-dommen, præmis 49.

<sup>39</sup> Waddenzee-dommen, præmis 61.

<sup>40</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer.

<sup>41</sup> Waddenzee-dommen, præmis 24-26.

som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke den nævnte målsætning.<sup>42</sup>

I Europa-Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 6,<sup>43</sup> er det i afsnit 4.4.3 nærmere anført, at artikel 6, stk. 3 med henvisningen til andre planer og projekter søger at inddrage det aspekt i vurderingen, at en række hver for sig beskedne påvirkninger samlet kan resultere i en væsentlig påvirkning. Desuden anføres, at ”hensigten med denne bestemmelse er, at der tages hensyn til de kumulative virkninger, og disse vil ofte først indtræde med tiden. I denne sammenhæng kan der være tale om planer eller projekter, som er fuldført; godkendt, men endnu ikke fuldført; eller endnu ikke foreslået”.

Domstolen har endvidere udtalt, at Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver af de nationale myndigheder, at de i forbindelse med undersøgelsen af den kumulative virkning tager hensyn til alle de projekter, der i forbindelse med et projekt, hvortil der søges om tilladelse, vil kunne have en væsentlig virkning med hensyn til de målsætninger, som direktivet forfølger, selv om disse projekter er af ældre dato end datoen for direktivets gennemførelse (Moorburg).<sup>44</sup> I den konkrete sag indebar dette, at habitatvurderingen af et kraftværks vandkøleanlægs virkning på fiskebestande, der var på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områder, der lå placeret op til 600 km fra værket, skulle foretages i kumulation med virkningerne af et ældre pumpekraftværk, opført i 1958, der lå imellem kraftværket og Natura 2000-områderne i en afstand af ca. 30 km fra værket.

Vurderingen skal foretages både for planer og projekter beliggende indenfor og udenfor udpegede natura-2000 områder. Myndighederne skal ved deres vurdering af udpegningsgrundlaget således også foretage en vurdering af, om projektet kan skade ind i et udpeget område selv om projektet måtte ligge uden for området<sup>45</sup>.

### *6.1.3 Habitatbekendtgørelsens anvendelsesområde*

#### *Godkendelse af bestående havbrug*

Nævnet har fundet anledning til indledningsvist at overveje, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – der kan stilles krav om, at der foretages en habitatvurdering ved miljøgodkendelse af et eksisterende havbrug, hvor godkendelsespligten indtræder på grund af overgang fra en tilladelsesordning til en godkendelsesordning.

---

<sup>42</sup> Waddenzee-dommen, præmis 52-54.

<sup>43</sup> Europa kommissionen, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, 2000.

<sup>44</sup> C-142/16 (Moorburg) pr. 58 – 62.

<sup>45</sup> C-98/03 Kommissionen mod Tyskland, præmis 50 og 51 samt C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

Afgrænsningen af, hvornår der stilles krav om habitatvurdering beror på en fortolkning af habitatbekendtgørelsens §§ 6-7.

En ordlydsfortolkning af bekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 7, nr. 6, fører umiddelbart til, at enhver miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 – også i tilfælde, hvor der alene er tale om godkendelse af en eksisterende virksomhed uden ændringer i produktionen – er undergivet krav om forudgående habitatvurdering. Bestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 6 kan i sammenhæng med § 7 forstås således, at en miljøgodkendelse altid skal betragtes som et projekt, der skal miljøvurderes.

At bekendtgørelsens projektbegreb skal fortolkes i lyset af habitatdirektivet synes ligeledes at være lagt til grund i afsnit 5.2 i Naturstyrelsens habitatvejledning<sup>46</sup>, der må forstås således, at styrelsen er af den opfattelse, at der er overensstemmelse imellem afgørelserne omfattet af §§ 8-9 (nu §§ 7-8) og projektbegrebet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Tilsvarende må vejledningens afsnit 5.5.1 forstås således, at Naturstyrelsen har vurderet, at alle aktiviteter i §§ 8-9 skal betragtes som projekter i direktivets forstand. I vejledningens afsnit 5.3 er det udtrykkeligt anført, at fornyelse af en tilladelse eller en godkendelse er omfattet af kravet om habitatvurdering.

Det er imidlertid nævnets opfattelse, at habitatbekendtgørelsens §§ 6-7 i sammenhæng med bekendtgørelsens § 1, stk. 3, der udtrykkeligt henviser til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3-4, må forstås således, at bekendtgørelsens projektbegreb ikke rækker videre end habitatdirektivets projektbegreb, og dermed således, at § 6 ikke finder anvendelse, når der meddeles tilladelse efter §§ 7-8, såfremt der ikke er tale om et projekt i direktivets forstand.

Spørgsmålet er herefter, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den fortsatte drift af Fejø Havbrug er en plan eller et projekt der i forbindelse med behandlingen af ansøgning om miljøgodkendelse skal undergives habitatvurdering efter kravene i bestemmelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger efter det i sagen oplyste til grund, at Fejø Havbrug er etableret på den nuværende lokalitet i 1992, at Storstrøms Amt i 2006 forud for meddelelse af en revideret havbrugstilladelse foretog en VVM-screening af havbruget, og at Naturklagenævnet i afgørelse af 25. maj 2007 opretholdt denne VVM-screening. Naturklagenævnet lagde i den forbindelse til grund, at den

---

<sup>46</sup> Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, juni 2011.



øgede kvælstofudledning fra de 4 havbrug i området ville være marginal og dermed ikke ville indebære en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området.

Der er endvidere tale om en bestående virksomhed, der som følge af indkaldelsesordningen er undergivet krav om miljøgodkendelse, uden at der i den forbindelse udføres anlægsarbejder eller sker ændringer i driften.

Spørgsmålet om habitatvurdering af bestående virksomhed er aktualiseret af, at EU-Domstolen i dommene, Bruxelles Lufthavn<sup>47</sup> og Pro Braine<sup>48</sup> vurderede, at VVM-direktivet alene finder anvendelse, når der er tale om et projekt som defineret i direktivets artikel 1, stk. 2, og dermed ikke finder anvendelse, når der alene er tale om en ny tilladelse til en virksomhed, uden at der er tale om anlægsarbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse på planer og projekter, uden at disse begreber er defineret i direktivet. I Waddenzee-dommen udtalte EU-Domstolen imidlertid, at definitionen af projektbegrebet i VVM-direktivet er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand<sup>49</sup>. Domstolen betragtede herefter fiskeri efter hjertemuslinger som et indgreb i det naturlige miljø og nåede dermed frem til, at indgrebet efter sin art var et projekt.

I Waddenzee-dommen udtalte EU-Domstolen derpå, at mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger, der har været udøvet i mange år, men som der gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode, hvor der på ny tages stilling til muligheden for at udøve aktiviteten og til lokaliteten, er omfattet af begreberne plan eller projekt<sup>50</sup>. Domstolen udtalte i den forbindelse tillige, at den omstændighed, at den pågældende aktivitet har været udøvet periodisk i mange år på den omhandlede lokalitet, ikke i sig selv er til hinder for, at aktiviteten ”ved hver anmodning” kan anses for at være en særskilt plan eller et projekt i habitatdirektivets forstand<sup>51</sup>.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at situationen i nærværende sag er sammenlignelig med situationen i Waddenzee-sagen, idet havbruget ved tilladelsens meddelelse i 2006 var bekendt med, at det ville blive nødvendigt at indsende ansøgning om miljøgodkendelse i 2014, jf. tilladelsens vilkår 30. Ved afgørelsen af, om der kan meddeles mil-

---

<sup>47</sup> Dom C-275/09 af 17. marts 2011 (Bruxelles Lufthavn navn-dommen).

<sup>48</sup> Dom C-121/11 af 19. april 2012 (Pro-Braine-dommen).

<sup>49</sup> Præmis 24-26.

<sup>50</sup> Præmis 29.

<sup>51</sup> Præmis 28.

jøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skal Miljøstyrelsen – som det årligt var tilfældet i Waddenzee-sagen – på ny tage stilling til, om godkendelse kan meddeles og på hvilke vilkår.

I Stadt Papenburg-dommen<sup>52</sup> udtalte EU-domstolen, at løbende foranstaltninger til vedligeholdelse af en sejlrende, som er tilladt forinden habitatreglernes ikrafttræden, skal underkastes en vurdering, hvis foranstaltningerne fortsætter efter habitatbeskyttelsens ikrafttræden<sup>53</sup>. Dette er i dommen begrundet med, at hvis det forholdt sig anderledes, ville vedligeholdelsesarbejderne altid være unddraget en forudgående vurdering af deres virkning på lokaliteten, og så ville opnåelsen af formålet med direktivet, bestående i at bevare naturtyper samt vilde dyr og planter, ikke være sikret fuldt ud<sup>54</sup>. Det anføres videre, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kunne forhindre, at en ny ordning finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer opstået under en tidligere ordning<sup>55</sup>.

Det anføres dog også, at hvis vedligeholdelsesforanstaltningerne kan anses for at være et enkeltstående arbejde, kan disse anses for et og samme projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3<sup>56</sup>. Nævnet finder ud fra sammenhængen, at dette må forstås således, at hvis der efter habitatreglernes ikrafttræden foretages en habitatvurdering, kan denne omfatte flere års arbejder, hvis disse kan betragtes som ét projekt.

Efter omstændighederne synes der således at kunne lægges vægt på, om et projekt/en aktivitet tidligere er undergivet den restriktive vurdering efter habitatreglerne.

Det kunne herefter anføres, at Naturklagenævnets afgørelse af 25. maj 2007 kan betragtes som en afgørelse om, at den øgede kvælstofudledning i 2006 blev habitatvurderet med det resultat, at det var tilstrækkeligt godtgjort, at en egentlig habitatkonsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 2. led, var uforuden, og at der dermed i dag er tale om et projekt, som allerede er vurderet efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. I så fald burde der imidlertid dengang være gennemført en habitatvurdering af ikke alene den øgede kvælstofudledning, men af havbrugets (og de øvrige havbrugs) samlede påvirkning af de omkringliggende Natura 2000-områder, idet vurderingen – som beskrevet i afsnit 7.1.2 – skal ske på baggrund af de kumulative virkninger.

---

<sup>52</sup> Dom C 226/08 af 14. januar 2010 (Stadt Papenburg).

<sup>53</sup> Præmis 50.

<sup>54</sup> Præmis 42 og 43.

<sup>55</sup> Præmis 46.

<sup>56</sup> Præmis 51.

Det er herefter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at vurderingen af nærværende sag efter praksis fra EU-Domstolen (Waddenzee- og Stadt Papenburg-dommene) må falde ud til, at miljøgodkendelsen af Fejø Havbrug, som tillader den fortsatte drift af havbruget i en situation, hvor der ikke tidligere er gennemført en habitatvurdering af den samlede virksomhed, skal undergives forudgående habitatvurdering.

Dette må gælde uanset, at EU-Domstolen i sagerne Bruxelles Lufthavn og Pro Braine anlagde en snæver fortolkning af VVM-direktivets projektdefinition i forhold til bestående virksomhed, og således ikke fandt, at der ved ansøgning om fornyet tilladelse var tale om anlægsarbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø. Forskellen må antages at være begrundet i, at habitatdirektivet skal sikre den materielle beskyttelse af Natura 2000-områderne, medens VVM-direktivet ”alene” foreskriver den korrekte fremgangsmåde for miljøvurderinger med henblik på at sikre en kvalificeret stillingtagen til de omfattede projekter.

Det er således Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at såvel bekendtgørelsens ordlyd, som EU-domstolens praksis indebærer, at der skal ske habitatvurdering ved godkendelse af den bestående havbrugsvirksomhed.

I overensstemmelse hermed har Miljøstyrelsen lagt til grund, at miljøgodkendelse af det bestående Fejø Havbrug i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33 kræver en forudgående habitatvurdering.

Når der som i nærværende sag er tale om habitatvurdering af en virksomhed, som ikke tidligere har været undergivet habitatvurdering af den samlede virksomhed, ser nævnet ikke grundlag for at sondre mellem bestående virksomhed og udvidelse, og der må således skulle foretages en vurdering på samme måde, som hvis der var tale om en nyetableret virksomhed.

Nævnet bemærker i denne sammenhæng, at det følger af EU-Domstolens praksis, at en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 skal baseres på opdaterede data, jf. EU-Domstolens dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.<sup>57</sup>.

## *6.2 Vurdering af, om Fejø Havbrug kan påvirke Natura 2000 områder væsentligt*

Det følger af habitatbekendtgørelsen, at den godkendende myndighed er forpligtiget til, at foretage en indledende vurdering af, om det omhandlede projekt i sig selv eller forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentligheds-

---

<sup>57</sup> Dom C-43/10 af 11. september 2012.

vurdering). Kan det med baggrund i objektive kriterier ikke udelukkes, at der kan ske en væsentlig påvirkning, skal myndigheden foretage en nærmere konsekvensvurdering af påvirkningen af Natura 2000-området.

Miljøstyrelsen har i afgørelse om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug foretaget en indledende vurdering af, om Fejø Havbrug i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-område nr. 173 væsentligt. I afgørelsen fremgår det, at styrelsen har vurderet, at Fejø Havbrug ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-område nr. 173 væsentligt.

#### *6.2.1 Generelt om miljøforhold i relation til havbrug*

Havbrug udleder kvælstof (N) og fosfor (P) på uorganisk form, samt som organisk stof (BI5).

Udledninger af de to former for næringsstoffer fra havbrug kan bidrage til algeopblomstringer, da planktonalger har brug for næringsstoffer på uorganisk form for at kunne vokse og formere sig.

Udledninger af organisk stof (BI5) fra havbrug kan også indirekte bidrage til algeopblomstringer, da det kvælstof og fosfor, der er bundet i det organiske stof, omdannes til uorganiske næringsstoffer, når det organiske stof nedbrydes.

Algeopblomstringer medfører mere uklart vand, og bundvegetation, såsom ålegræs og makroalger, der er afhængige af tilførsel af lys, bliver derved udskygget eller får reduceret vækst. Dette medfører, at udbredelsen og tætheden af bundplanter reduceres, da de ikke kan gro til tilsvarende dybde som tidligere.

Udledninger af næringsstoffer kan også medføre øget vækst af epifytter (alger) på bundvegetationen samt øge forekomsten af trådalger, hvilket ligeledes kan være med til at udskygge bundlevende planter.

Mindsket udbredelse og tæthed af bundvegetation såsom ålegræs kan have en negativ virkning på fauna, der har bundvegetationen som fødegrundlag eller som levested.

Udledninger af organisk stof (BI5) og næringsstoffer fra havbrug kan endvidere hhv. direkte og indirekte medvirke til, at der opstår iltsvind, når organisk stof (BI5) i form af foderspild og fiskefækalier samt døde alger efter en algeopblomstring nedbrydes på bunden under forbrug af ilt. Sådanne iltsvind kan medføre, at bunddyr og planter i området dør.

Hvis strømmen ved et havbrug går fra havbruget og ind i et habitat-område, kan havbrugets udledning af næringsstoffer og organisk stof dermed påvirke habitatområdets marine udpegningsgrundlag negativt, hvis udpegningsgrundlagets naturtyper eller arter er følsomme over for næringsstofftilledning, iltsvind, ændringer i udbredelsen og tætheden af bundvegetationen eller den dertil tilknyttede fauna.

### 6.2.2 Den konkrete vurdering af Fejø Havbrug

Indledningsvist bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at de konkrete planer vedrørende Natura 2000-områderne i lighed med de mere overordnede planer (vandplaner og vandområdeplaner) viser, at den samlede økologiske tilstand i område nr. 173 beliggende ca. 1 km fra havbruget har en moderat tilstand, og at området er følsomt overfor påvirkninger af kvælstof og fosfor.

Det fremgår af Natura 2000-planerne 2010-2015 for områderne nr. 173, 170 og 162, at prognoserne for de marine naturtyper Sandbanke (1110), Bugt (1160) og rev (1170) er ugunstig eller vurderet ugunstig. Det fremgår ikke af Natura 2000-planerne for 2016-2021, hvorvidt prognosen for de pågældende naturtyper er ændret, hvorfor det må lægges til grund, at prognoserne som anført i Natura 2000-planerne 2010-2015 fortsat er gældende.

Af Natura 2000-planerne for områderne nr. 173, 170 og 162 fremgår det, at næringsstofbelastning udgør en trussel for de marine naturtyper sandbanke, bugt og rev.

Det fremgår endvidere af den oprindelige basisanalyse til Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 173, at eutrofiering er en trussel for alle marine naturtyper. I Afsnit 4, Konstaterede trusler: er anført:

Marine naturtyper: Området er hydrologisk meget heterogent og belastningen af området er derfor meget forskellig. Dels sker der en lokal belastning fra et stort opland og fra 4 havbrug, dels belastes området af det gennemstrømmende vand fra Østersøen og Kattegat.

[...]

Ålegræsset findes generelt kun veludviklet på dybder over 2 m. På det lave vand langs kysten er der mange steder meget store forekomster af trådalger, et tydeligt tegn på, at området er belastet af næringsstoffer.

Truslen beskrevet i den oprindelige basisanalyse må efter nævnets vurdering anses for fortsat at bestå, da der – generelt - ikke er foretaget en fornyet konkret vurdering af truslen fra eutrofiering i basisanalysen til den nye Natura 2000-plan for området.

Det fremgår endvidere af vandplanen, at havbrugenes udledning af kvælstof og fosfor i sommerperioden, hvor næringsstofbelastningen fra land er lav, og mængden af planktonalger i vandet er begrænset af de tilførte næringsstofmængder, kan udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet.

Målsætningen for de marine naturtyper er en gunstig naturtilstand.

Det følger af habitatdirektivets artikel 1, litra e, at en naturtypes bevaringsstatus anses for gunstig, når det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis vil være det i en overskuelig fremtid, samt når bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i).

I den overordnede målsætning i Natura 2000-planen for 2016-2021 for område nr. 173 er der:

[...] især fokus på de fladvandede marine havområder[...] I området skal fødegrundlaget for de rastende fugle og livet omkring de fladvandede områder sikres især ved en mindskelse af næringsstofudvaskningen til de marine områder.

Videre er det en målsætning:

At de store marine områder har god vandkvalitet og en artsrig flora og fauna[...]

I miljøgodkendelsen kan det aflæses af figur 6 og 7, der er baseret på en modellering af virkningen af Fejø Havbrugs udledning af næringsstoffer i kumulation med udledningen fra Onsevig, Skalø og Rågå havbrugsproduktion, at havbrugenes udledning af næringsstoffer i perioder føres med strømmen ind i Natura 2000-område nr. 173, 170 og 162. Det fremgår af figurerne, at havbrugenes udledning af ammonium og orthofosfat fører til en afvigelse fra baggrundskoncentrationen af total kvælstof og total fosfor i Natura 2000-områderne nr. 173, 170 og 162 med op til henholdsvis 6-8 %, 2-4 % og 2-4 %.

Det er på denne baggrund Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at den belastning med næringsstoffer, som udgår fra Fejø havbrug, i kumulation med udledningerne fra øvrige havbrug og andre punktkilder kan påvirke Natura 2000-områderne væsentligt, og at risiko for skade på områdernes udpegningsgrundlag derfor ikke på forhånd kan udelukkes.

Det følger herefter af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, at der skal foretages en konsekvensvurdering af projektet i kumulation med alle øvrige relevante planer og projekter, der kan påvirke de omkringliggende Natura 2000 områder, og deres udpegningsgrundlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det forhold, at indsatser foretaget via vandplanlægningen samlet set kan have en positiv effekt på visse naturtyper og arter, er uden betydning for vurderingen af, om kvælstofbelastningen, der udgår fra havbrug, i sig selv eller i kumulation kan have en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder. Vandplanernes indhold tilsidesætter således ikke habitatbekendtgørelsens krav om at foretage en konkret væsentligheds- og eventuelt også en konsekvensvurdering.

På den baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Miljøstyrelsens afgørelse om miljøgodkendelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i styrelsen med henblik på, at Miljøstyrelsen foretager en konsekvensvurdering af havbrugets samlede påvirkning af de omkringliggende Natura 2000 områder, nr. 173, 170 og 162 og eventuelt andre relevante Natura-2000 områder inden for modelområdet.

#### *6.3.1 Den kommende habitatkonsekvensvurdering, herunder anvendelse af modelberegninger*

Miljøstyrelsen har i forbindelse med væsentlighedsvurderingen inddraget modelberegninger fra ansøgningsmaterialet til at belyse spredning af næringsstoffer, der udgår fra havbrugene Onsevig, Skalø, Rågå og Fejø.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke, at de foretagne modelberegninger er tilstrækkelige til at kunne danne grundlag for en fuld konsekvensvurdering.

Det bemærkes herved, at der er behov for yderligere faglige vurderinger af modelberegningens resultaterne og eventuelt supplerende modelberegninger til brug for vurderingen af, om det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for Natura 2000-områdernes integritet.

#### *Anvendelse af 2005 som gennemsnitligt år*

Klager har gjort gældende, at anvendelsen af 2005 som et gennemsnitligt år er kritisabelt, da brug af gennemsnitsbetragtninger ikke kan føre til holdbare konklusioner om worst-case situationer.

I Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse nmk-10-00807 (Endelave Havbrug), havde nævnet efter en konkret vurdering ikke indvendinger imod at 2005 blev anset som et for perioden 2001 til 2012 repræsentativt år.

Anvendelse af et gennemsnitsår forudsætter, at valget af et gennemsnitsår er begrundet, og at der er redegjort for, hvorfor det kan opfattes som gennemsnitsår, og hvilke parametre, dette er gældende for.

Som ligeledes påpeget af nævnet i Endelave-sagen, vil en anvendelse af modelberegninger på baggrund af et gennemsnitsår imidlertid kun kunne anvendes *som en del* af grundlaget for vurdering af, om udledning af en given mængde af næringsstoffer og organisk stof fra et havbrug kan påvirke miljøforholdene i recipienten.

Det fremgår af modelberegningerne, at disse er foretaget på baggrund af modelåret 2005 som betragtes som et gennemsnitsår i forhold til metrologiske og hydrodynamiske data, og at disse data anvendes som inputdata i modelberegningerne.

Nævnet finder imidlertid, at en modellering, der er foretaget med baggrund i inputdata der angiver gennemsnitlige forhold betyder, at der kan andre år, hvor der vil forekomme en større negativ effekt af havbrugets udledninger på miljøparametrene (ilt, koncentrationen af næringsstoffer, klorofyl etc.) end modelleringen viser.

Nævnet bemærker særligt, at udledning af næringsstoffer især i sommerperioden kan være problematisk for Natura 2000-områderne, da algevæksten typisk er næringsstofbegrænset i denne periode, men ellers har optimale vækstbetingelser for så vidt angår temperatur og lys, og at algernes fordoblingstid derfor kan være ganske kort, og at algernes vækstrate derfor kan være meget høj.

Nævnet bemærker videre, at fiskenes manglende ædelyst i en del af sommerperioden afhænger af havtemperaturen. Der bør derfor ligeledes foretages en vurdering (og evt. modellering), hvor havtemperaturen ikke overstiger denne tærskel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan endvidere konstatere, at figurer i ansøgningsmaterialet for beregnet hastighed og retning af bund- og overfladestrøm ved Fejø Havbrug for perioden april-november 2005 viser, at strømmen ved havbruget især i de øvre lag i perioder vil have en østlig-sydøstlig retning. Dette gælder navnlig i sommerperioden, hvor havbrugets næringsstofftilførsel kan bidrage væsentligt til fortsat vækst af planktonalger i vandet.

Det indebærer efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at det ved konsekvensvurderingen med tilstrækkelig sikkerhed skal kunne udelukkes, at næringsstofudledningen fra havbruget ved østlig og sydøstlig strømretning kan føre til skade på Natura 2000-område nr. 173.



Nogle af arterne på udpegningsgrundlaget er afhængige af god tilstand i de marine naturtyper, hvor de raster og finder føde. Dårlig tilstand eller ugunstig bevaringsstatus i disse naturtyper kan dermed være årsag eller medvirkende årsag til, at en del af arterne på udpegningsgrundlagene er/kommer i ugunstig bevaringsstatus.

Det er herefter nævnets opfattelse, at der skal foretages en konkret vurdering af, om havbrugets udledning af fosfor og kvælstof i perioder kan være medvirkende til øget algevækst, herunder navnlig i kritiske perioder, som f.eks. sommermånederne, og hvor stort et sådant område forventes at være. Også i denne sammenhæng bør det vurderes, om 2005 er et repræsentativt år.

#### *Kumulation*

Som det fremgår af habitatreglerne og praksis fra EU-domstolen, skal en myndigheds væsentlighedsvurdering indeholde en vurdering af de kumulative effekter. Myndigheden skal således vurdere, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at der indgår 4 havbrug (Skalø, Fejø, Rågø og Onsevig i modelleringen, alle ejet af AquaPri A/S, men at der er yderligere 4 havbrug (Agersø, Grønsund, Bisserup og Kongsnæs) beliggende inden for modelafgrænsningen, jf. figur 3.9. Der er ikke redegjort for, på hvilken måde disse øvrige havbrug (om overhovedet) indgår i modelleringen, og det kan derfor ikke udledes af ansøgningsmaterialet om de (eksempelvis) indgår som en del af baggrundsbelastningen.

Det er nævnets opfattelse, at de 4 øvrige havbrug må anses som projekter, der sammen med de 4 havbrug, der er ejet af AquaPri A/S, kan påvirke Natura 2000-områderne, og at deres effekt derfor skal indgå i den kumulative vurdering. Det skal endvidere overvejes, om der i modelområdet er andre projekter eller planer, der skal medtages i konsekvensvurderingen.

#### *Baggrundsbelastning og opgørelse af kvælstof- og fosforbelastning fra havbruget*

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at en punktkilde som et havbrug, der tilfører både uorganisk kvælstof og uorganisk fosfor i det øvre vandlag i vækstsæsonen, må forventes at medføre forøgede koncentrationer af disse stoffer i en fane nedstrøms anlægget. Hvor stort et område, der forventes at have øgede koncentrationer og hvorvidt disse forøgede koncentrationer af uorganisk kvælstof og uorganisk fosfor vil give anledning til forøget vækst af alger i udledningsfanen, afhænger blandt andet af, om udledningen af stofferne medfører, at de samlede koncentrationer af både uorganisk kvælstof og uor-

ganisk fosfor i vandet overstiger de niveauer, der virker begrænsende for algevækst.

Nævnet finder derfor, at der i de foreliggende modelberegninger mangler en redegørelse for, hvordan baggrundsbelastningen er opgjort og, hvordan den varierer over tid, med særlig fokus på de kritiske perioder i forhold til Natura 2000-områderne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endvidere, at der i modelrapporterne alene er vist den relative virkning, som havbrugsproduktionens udledning af næringsstoffer på uorganisk form (N og P) har på den totale baggrundskoncentration for kvælstof (TN) og fosfor (TP) i vandområdet. Det er nævnets opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt at foretage en relativ vurdering, idet en konsekvensvurdering også må fokusere på den faktiske tilførsel.

Det er videre nævnets opfattelse, at der i begge henseender (relativt såvel som faktisk) tillige bør ske en direkte sammenligning mellem udledt uorganisk N og P overfor baggrundskoncentrationen for uorganisk N og P. Det gælder navnlig i de kritiske perioder i forhold til natura 2000-områderne.

#### *Den anvendte modelberegning*

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder generelt, at der, da der er tale om en meget avanceret model, der indeholder kalibrering og verifikation af mange processer, skal foretages en miljøfaglig vurdering af modelberegningernes resultater, herunder en vurdering af hvilke konsekvenser resultaterne har for algevæksten. Der skal desuden foretages en vurdering af modellens begrænsninger.

Det er en væsentlig mangel ved modelrapporten, at den ikke indeholder en usikkerhedsvurdering, så det med tilstrækkelig sikkerhed kan udelukkes, at udledningen fra havbruget kan medføre skade på omkringliggende Natura 2000-områder.

*Klager* har anført, at modelleringen, der er foretaget for at vurdere påvirkningen af havbrugets udledning af næringsstoffer, ikke er fyldestgørende til at vise effekter af en øget BI5 belastning på iltforholdene nær havbunden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at MIKE ECOlab modelværktøjet generelt kan anvendes til at forudsige miljøeffekter af udledninger fra f.eks. havbrug, og at den anvendte model kan anvendes som en del af grundlaget for en vurdering af, om udledningen af næringsstoffer og organisk materiale (BI5) fra et havbrug kan påvirke miljøforholdene i recipienten. I den forbindelse kan nævnet endvidere konstatere, at bundstrømmen indgår i modellen, og at modellen således er i

stand til at beregne relevante parametre i hele vandsøjlen, herunder ilt.

Nævnet bemærker, at det fremgår af figur 1.3 i miljøgodkendelsen at der tilføres hhv. 29 % af P og 21 % af N som organisk stof fra havbrugene til havbunden, hvor det re-mineraliseres til hhv. uorganisk P og N. Re-mineraliseret P og N skal indgå i påvirkningsberegningerne fra havbrugene. Det fremgår ikke klart af ansøgningsmaterialet, om dette er tilfældet, hvilket er en mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i øvrigt følgende konkrete bemærkninger til den allerede foretagne modellering:

Nævnet konstaterer, at der mangler oplysninger om modellens opsætning, bl.a. om modellens cellestørrelser, som har betydning for modellens præcision ved beregning af retningen og spredningen af fanen af udledte næringsstoffer fra havbrugsproduktionen. I modelrapporterne er det således bl.a. ikke redegjort for, at der ikke af modeltekniske årsager ved udledningen forekommer for stor spredning af næringsstoffer og dermed, om der beregnes for små koncentrationer i modellen (numerisk dispersion).

Der er endvidere ikke redegjort for valg af målestationer, herunder betydningen af stationernes beliggenhed i relation til havbruget og til Natura 2000-områderne. Nævnet har desuden noteret sig, at de anvendte målestationer til validering af modellen ligger tæt på modellens rand, og at der ikke er redegjort for betydningen heraf.

#### **6.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse**

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 24. februar 2015 om miljøgodkendelse af Fejø Havbrug, AquaPri A/S, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Miljøstyrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Thomas Steensen  
Stedfortrædende formand

Afgørelsen er sendt til:

Danmarks Sportsfiskerforbund, [post@sportsfiskerforbundet.dk](mailto:post@sportsfiskerforbundet.dk)  
Miljøstyrelsen, j. nr. MST-1270-01205, att. Eva Nissen, [evnis@mst.dk](mailto:evnis@mst.dk); [mst@mst.dk](mailto:mst@mst.dk),  
Aquadri A/S, [aquapri@aquapri.dk](mailto:aquadri@aquapri.dk)