

5. september 2019
Sagsnr. 18/05529
Klagenummer: 1002404

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om miljøgodkendelse af havbrug i Kolding Kommune

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 91, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kolding Kommunes afgørelse af 6. april 2017 om miljøgodkendelse af Flækøjet Havbrug, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ 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.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 681 af 2. juli 2019 om miljøbeskyttelse.

² Lovbekendtgørelse nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

³ Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

Indholdsfortegnelse

1.	Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet	3
2.	Sagens oplysninger.....	3
2.1	Sagens forhistorie	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
2.2	Den påklagede afgørelse.....	3
2.3	Natur- og planforhold	5
2.3.1	Natura 2000 planer for perioden 2010-2015.....	5
2.3.2	Natura 2000 planer for perioden 2016-2021.....	6
2.3.3	Vandplan, for Hovedvandopland 1.9, Horsens Fjord, 2009-2015.....	7
2.3.4	Vandområdeplan for Jylland og Fyn, 2015-2021	9
2.4	Klagens indhold.....	10
2.5	Kolding Kommunes bemærkninger til klagen.....	10
3.	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse	11
3.1	Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse	11
3.2	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger	12
3.2.1	Påvirkning af Natura-2000 områder	12
3.2.2	Generelt om miljøforhold i relation til udledninger fra akvakulturanlæg til havmiljøet.....	14
3.2.3	Den konkrete vurdering af påvirkningen af Natura 2000-område nr. 112 15	
3.3	Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger	16
3.4	<i>Gebyr</i>	18
3.5	Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse	18

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 3. maj 2017 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Sportsfiskerforbund.

Klager har navnlig anført, at Kolding Kommunes vurdering af havbrugets påvirkning af Natura 2000-område nr. 112 "Lillebælt" er mangelfuld, og at der bør foretages en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens regler i forbindelse med miljøgodkendelsen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.34.

2. Sagens oplysninger

Flækøjet Havbrug ligger i den nordlige del af Lillebælt, ca. 800 meter sydøst for Sønderup Hage og 2.500 meter sydvest for Stenderup Hage.

Havbruget består af op til 10 netbure med en diameter på 19 meter og en dybde på 6 meter. Den gennemsnitlige vanddybde under havbruget er 8-9 meter.

Snaptun Fiskeeksport har den 15. januar 2014 som ejer af Flækøjet Havbrug ansøgt om miljøgodkendelse i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2, hvorefter bestående virksomheder omfattende af listepunkt I 203 i bilag 2⁴, der ikke hidtil er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, senest den 15. marts 2014 skulle ansøge om godkendelse.⁵

Det fremgår af ansøgningen, at Flækøjet Havbrug har været lokaliseret på sin nuværende position siden 1983.

Den 19. oktober 1992 meddelte det tidligere Vejle Amt en fornyet tilladelse til havbruget med efterfølgende vilkårsændringer den 7. marts 1997 og den 21. juli 1997.

2.1 Den påklagede afgørelse

Kolding Kommune har den 6. april 2017 truffet afgørelse om miljøgodkendelse af Flækøjet Havbrug efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Miljøgodkendelse er bl.a. meddelt på følgende vilkår:

[...]

12. Der må ikke ske, slagtning, afblødning, gælning eller rensning af fisk på eller ved anlægget. Der må alene foretages nødslagtning på anlægget og med opsam-

⁴ Havbrug, dvs. opdrætsanlæg bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vandområder, hvor det samlede anlæg er beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder".

⁵ Bekendtgørelse nr. 137 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed, jf. § 70, stk.

ling af al slagteaffald til destruktion. Iværksættelse af nødslagning skal straks meddeles Kolding Kommune.

13. Bliver der behov for udledning af skyllevand og blod fra produktionsområdet kræver dette en særskilt udledningstilladelse. Ansøgning herom skal indsendes til Kolding Kommune senest 3 måneder før udledningen forventes at finde sted.

[...]

18. Der må maksimalt udledes **6,5 ton kvælstof** og **0,7 ton fosfor** pr. kalenderår. Mængderne opgøres som differencen mellem de mængder N og P, der er tilført med foderet tilførte, og de mængder N og P, der er fraført med netto-produktionen (opfiskede fisk inkl. døde fisk).

19. Følgende udledningstværdier må ikke overstiges:

Stof	Kg pr. ton netto-produceret fisk
Kvælstof – N	47,5
Fosfor – P	6

[...]

21. Der må udsættes laksefisk der har en sundhedskategori I for ISA (Infektøs Lenseanæmi) og IHN (Infektøs Hæmatopoietisk Nekrose) og kategori I, II eller III for VHS (Egtvedsyge). Registreringsattest for fiskene skal opbevares og forevises tilsynsmyndigheden på forlangende. Hvis der er ønske om udsætning af andre fiskearter, skal ansøgning om godkendelse forinden indsendes til tilsynsmyndigheden.

I miljøgodkendelsens afsnit 8.4 og 8.6 har Kolding Kommune vurderet, at den uændrede udledning af næringsstoffer, medicin og hjælpestoffer ikke vil påvirke Natura 2000-område nr. 112 og andre Natura 2000-områder væsentligt, hvilket betyder, at der ikke skal udarbejdes en habitatkonsekvensvurdering. Kommunen har bl.a. lagt vægt på, at havbruget er placeret i et strømfyldt farvand, der betyder at koncentrationen af forurenende stoffer bliver så lave, at de ikke medfører en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området.

I bilag 4 til miljøgodkendelsen har Kolding Kommune i forhold til påvirkningen af Natura 2000-område nr. 112 endvidere bemærket, at udledningen af næringsstoffer er tilstrækkeligt reguleret i vandområdeplanen for Jylland og Fyn, og at fastsatte reduktionskrav for næringsstoffer i vandområdeplanen tillader, at eksisterende havbrug kan fortsætte deres drift. Da der er parallelitet mellem Natura 2000-planernes og vandområdeplanernes definitioner af henholdsvis gunstig bevaringsstatus og god økologisk tilstand vil vandområdeplanen efter kommunens opfattelse sikre, at udledningen af næringsstoffer fra eksisterende havbrug ikke forhindrer, at Natura 2000-område nr. 112 opnår gunstig bevaringsstatus.

Kolding Kommune har endvidere vurderet, at Flækøjet Havbrug ikke er omfattet af VVM-reglerne, da havbruget er et eksisterende og lovligt drevet anlæg, som ikke ændres eller udvides.

2.2 Natur- og planforhold

2.2.1 Natura 2000-planer for perioden 2010-2015

Den første plan for Natura 2000-området er Natura 2000-plan 2010-2015 område nr. 112 for Lillebælt.⁶

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 112 omfatter blandt andet de marine naturtyper sandbanke (1110), vadeblade (1140), lagune (1150), bugt (1160), rev (1170) og arterne marsvin, sangsvane, bjergand, ederfugl, hvinand, havørn, rørhøg, toppet skallesluger, klyde, brushane, fjordterne havterne og dværgterne.

Det fremgår af Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 112, at:

Kystlagunerne er påvirkede af næringssalte, ofte med kraftig løst drivende algevækst til følge. I modsætning til de nordlige og sydlige dele af Lillebælt rammes Natura 2000-området kun i mindre omfang af iltsvind på grund af mere effektiv opblanding af vandsøjlen. Opblanding af vandsøjlen kan til gengæld opretholde en stor næringsstofkoncentration, som bevirker en stor produktion af planktonalger. Dermed kan der ske en øget skygning for ålegræsset og en begrænsning af dets udbredelse i området.

Bundfaunaens sammensætning og fiskebestandene påvirkes negativt af disse forhold og dermed fødegrundlaget for klyde, der lever af hvirvelløse dyr på bunden, sangsvane, der lever af bundplanter, samt marsvin, toppet skallesluger og ternerne, der lever af fisk. I tilfælde af iltsvind påvirkes ederfugl, hvinand og bjergand også negativt.

For Natura 2000-område nr. 112 fremgår det af planens afsnit om vurdering af bevaringsstatus og prognose, at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for sandbanke (1110), vadeblade (1140), lagune (1150), bugt (1160) og rev (1170) på grund af belastning med næringsstoffer og miljøfarlige stoffer. Bevaringsstatus er ligeledes ugunstig eller vurderet ugunstig for fjordterne, havterne og dværgterne, bjergand, ederfugl, hvinand og toppet skallesluger blandt andet på grund af reduceret fødegrundlag.

Den overordnede målsætning i Natura 2000-planerne er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsmålsætning for naturtyper og arter, der udgør udpegningsgrundlaget i Natura 2000-område nr. 112. Det er således en overordnet målsætning, at de marine naturtyper opnår en god vandkvalitet samt en rig fauna og bundvegetation, som bl.a. kan sikre fødegrundlaget for marsvin og de fuglearter, der lever der.

⁶ <https://mst.dk/media/119991/112plan.pdf>

Også i de konkrete målsætninger for naturtyper og arter er det i Natura 2000-planen 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.

For Natura 2000-område nr. 112 er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levestederne, herunder yngle- og fourageringsområder, for arterne på udpegningsgrundlaget skal være stabil eller i fremgang

I Natura 2000-plan 2010-2015 anføres endvidere, at Natura 2000-planen er koordineret med vandplanen, 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.

2.2.2 Natura 2000 planer for perioden 2016-2021

Natura 2000 planen for 2010-2015 for Natura 2000-område nr. 112 for Lillebælt er den 20. april 2016 blevet erstattet af Natura 2000-planen 2016-2021 for Natura 2000-område nr. 112 for Lillebælt.⁷

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-planen for område nr. 112 er uændret.

Den overordnede målsætning i Natura 2000-planen for område nr. 112 er bl.a.:

De marine naturtyper opnår en god vandkvalitet samt en rig fauna og bundvegetation, som bl.a. kan sikre fødegrundlaget for marsvin og de mange fuglearter, der har levested her.

Levestederne for de truede fuglearter plettet rørvagtel, dværgterne, mosehornugle, brushane (ynglefugle) samt ederfugl (rastende fugle) prioriteres højt, sikres og udvides om nødvendigt.

⁷ https://mst.dk/media/130498/n112_n2000plan_2016-21.pdf.

Lillebælt bliver et af landets vigtige yngle- og rasteområder for fugle knyttet til kyst, strandeng og lavvandede havområder, og levestederne bliver tilstrækkeligt store og rummer velegnede muligheder for fouragering og egnede ynglesteder med god struktur og hydrologi.

Områdets økologiske integritet sikres i form af en for naturtyperne hensigtsmæssig drift/pleje og hydrologi, en lav næringsstofbelastning og gode sprednings- og etableringsmuligheder.

I Natura 2000-planen 2016-2021 er der i basisanalysen foretaget en række nye trusselsvurderinger, men ikke hvad angår truslen fra eutrofiering.

2.2.3 *Vandplan, for Hovedvandopland 1.11, Lillebælt/Jylland, 2009-2015*
Af *Vandplan 2009-2015 Lillebælt/Jylland, hovedvandopland 1.11*, fremgår det, at hovedoplandet består af 4 åbne vandområder; 1) sydlige Lillebælt Als-Ærø, 2) sydlige Lillebælt nord for Als, 3) Bredningen, 4) det Nordlige Lillebælt, og yderligere 15 indre vandområder i fjordene.⁸ Flækøjet Havbrug ligger i det åbne vandområde ”Lillebælt, Bredningen”.

Ifølge vandplanen er miljømålet for kystvande fastsat til ”god økologisk tilstand”. Miljømålet omfatter økologisk og kemisk tilstand.

Miljømålet for økologisk tilstand for kystvande er fastsat ud fra dybdeudbredelsen af ålegræs. Fastlæggelsen af dybdeudbredelsen tager udgangspunkt i historiske data for dybdeudbredelsen og betegnes referencetilstanden. De øvrige biologiske og fysisk-kemiske kvalitetslementer, 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.

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).⁹

Det fremgår uddybende af planens redegørelsesdel, at den økologiske tilstand for de marine områder overvejende er baseret på en vurdering af dybdeudbredelsen af ålegræs, som indikator på niveauet af belastningen med næringsstoffer. Næringsstoffer vil således øge væksten af

⁸ https://mst.dk/media/129596/111-lillebaelt-jylland-_med-forside.pdf

⁹ 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.

plankton og énårige makroalger, som vil skabe dårlige lysforhold for ålegræs, og dermed reducere dybdeudbredelsen af ålegræs.

Af vandplanen fremgår det endvidere, at da der ikke eksisterer et historisk datasæt for dybdeudbredelsen af ålegræs for kystvandene i vandområdet, er referencetilstanden fastsat med baggrund i historiske data for dybdeudbredelsen af ålegræs på landsplan. For ”Lillebælt, Bredningen” er referencetilstand fastsat til 10,9 meter.¹⁰

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 Lillebælt/Jylland, jf. Miljø- og Fødevarerministeriets digitale kortmateriale i MiljøGIS¹¹ fremgår det, at den økologiske tilstand for kystvande i vandområdet ”Lillebælt, Bredningen” er ”ringe”, mens den kemiske tilstand for vandområdet ikke er angivet på grund af et utilstrækkeligt datagrundlag.

Af vandplanens redegørelsesdel fremgår det, at havbrug er den største punktkilde med hensyn til udledning af organisk stof (BI5) i hovedoplandet.

Det fremgår endvidere af vandplanens redegørelsesdel, at der inklusiv Flækøjet Havbrug findes 3 havbrug i Kolding Yderfjord og ”Lillebælt, Bredningen” samt, at:¹²

Udledningen af kvælstof, fosfor og BI5 fra havbrugene udgør henholdsvis 8 %, 6 % og 26 % af den samlede udledning fra punktkilderne i Hovedvandopland Lillebælt/Jylland.

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.

¹⁰ Jf. side 74 ff. i Vandplan 2009-2015, Lillebælt/Jylland, Hovedopland 1.11

¹¹ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv1-2014>

¹² Jf. side 88 i Vandplan 2009-2015, Lillebælt/Jylland, Hovedopland 1.11.

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

2.2.4 Vandområdeplan for Jylland og Fyn, 2015-2021

Vandplan 2010-2015 for Lillebælt, Jylland, Hovedvandopland 1.11 er den 27. juni 2016 blevet erstattet af Vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn.¹³ Vandområdeplanerne 2015-2021 udgøres dels af plandokumenter og dels af digitalt kortmateriale på Miljø- og Fødevareministeriets MiljøGIS.¹⁴

Af vandområdeplanen fremgår det, at hovedoplandet består af 18 vandområder, herunder ”Lillebælt, Bredningen”, hvor Flækøjet Havbrug ligger.¹⁵

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.¹⁶

I Vandplanområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn er miljømålet fastsat til god økologisk tilstand og god kemisk tilstand.¹⁷

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 kystvandet ”Lillebælt, Bredningen” fremgår det, at:

- den økologiske tilstand vurderet på baggrund af de miljøfarlige, forurenende stoffer, for hvilke der er fastsat nationale miljøkvalitetskrav, er ukendt,
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet ålegræs er ringe,

¹³ <https://mst.dk/media/122170/revideret-jylland-fyn-d-28062016.pdf>.

¹⁴ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?profile=vandrammedirektiv2-2016>.

¹⁵ Jf. side bilag 1, side 95 i Vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn

¹⁶ 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

¹⁷ Fastsat i bekendtgørelse nr. 795 af 24. juni 2016 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster

- den økologiske tilstand for kvalitetselementet klorofyl er ringe,
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet bundfauna er moderat,
- den samlede økologiske tilstand er ringe,
- den kemiske tilstand er god.

Det fremgår endvidere af vandområdeplanen, at der i vandområdedistrikt Jylland og Fyn er 19 havbrug og indpumpningsanlæg, som påvirker kystvandenes vandkvalitet med vandbårne næringsstoffer og miljøfarlige forurenende stoffer.

2.3 Klagers indhold

Klager har navnlig anført, at det er en væsentlig mangel, at Kolding Kommune ikke i tilstrækkeligt omfang har dokumenteret, om Flækøjet Havbrug i kumulation med andre havbrug har en negativ påvirkning af Natura 2000-område nr. 112.

Efter klagers opfattelse burde Kolding Kommune have fastsat vilkår for udledning af BI(5) fra havbruget. Denne udledning burde sammen med udledning af kvælstof (N) og fosfor (P) have indgået i vurderingen af havbrugets påvirkning af Natura-2000 område nr. 112 "Lillebælt".

Klager har endvidere anført, at det er en mangel at Kolding Kommune ikke har gennemført en VVM-screening af havbruget eller har oplyst, om der tidligere er udført en sådan.

I forhold til miljøgodkendelsens vilkår 12 og 13 har klager henvist til, at vilkårene efter deres udformning strider mod hinanden.

I forhold til den tilladte mængde foder på 180 ton/år har klager bemærket, at denne må give anledning til en væsentligt større udledning end 6,5 ton kvælstof (N) og 0,7 ton fosfor (P) pr. år fra havbruget.

Endelig har klager i forhold til miljøgodkendelsens vilkår 21 bemærket, at vilkåret er udformet på en sådan måde, at der åbnes op for opdræt af andre fisk end de tilladte regnbueørreder, hvilket efter klager opfattelse ikke kan være meningen i forbindelse med fastsættelse af vilkår i en miljøgodkendelse.

2.4 Kolding Kommunes bemærkninger til klagen

Kolding Kommune har den 10. maj 2017 bemærket til klagen, at kommunen alene skal foretage en vurdering af havbrug efter VVM-reglerne, når der er tale om nyanlæg og ændringer af bestående havbrug. Da Flækøjet Havbrug er et eksisterende lovligt anlæg, som ikke ændres eller udvides, er det kommunens vurdering, at anlægget ikke er omfattet af VVM-reglerne.

I forhold til påvirkning af Natura-2000 område nr. 112 "Lillebælt" har Kolding Kommune bemærket, at det fortsat er kommunens vurdering, at Flækøjet Havbrug ikke vil påvirke området væsentligt.

Kommunen har hertil bemærket, at der ifølge vejledningen til habitatbekendtgørelsen ikke er tale om en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget i et habitatområde, når påvirkningen ikke skønnes at indebære udsving i bestandsstørrelser, der ikke er større end naturligt forekommende udsving, eller hvis den beskyttede naturtype eller art skønnes hurtigt, uden menneskelig indgriben, at ville opnå den hidtidige tilstand eller en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand.

I forhold til at vurdere kumulative effekter i forbindelse med drift af Flækøjet Havbrug har Kolding Kommune bemærket, at det ifølge en rapport fra DHI ikke kan konkluderes, at der forekommer varige skader på Natura 2000-området eller en væsentlig ophobning organisk stof i området ved havbruget. Dette skyldes, at strømmen spreder udledningen af næringsstoffer og organisk materiale over et større område.

I forhold til udledning af organisk (BI5), fra Flækøjet Havbrug og 2 andre havbrug har Kolding Kommune bemærket, at disse udleder 26 % af al BI(5) fra alle punktkilder i vandområdet, mens de resterende 74 % stammer fra andre punktkilder som f.eks. rensningsanlæg og diffuse kilder. Det er derfor kommunens opfattelse, at en manglende målopfyldelse andre steder i Natura 2000-område nr. 112 "Lillebælt" ikke entydigt kan tilskrives udledningen fra Flækøjet Havbrug.

I forhold til miljøgodkendelsens vilkår 13 har Kolding Kommune bemærket, at det vilkår kan virke overflødigt.

Kolding Kommune har afslutningsvis bemærket, at miljøgodkendelsens vilkår 7 foreskriver, at der alene må opdrættes regnbueørreder. I vilkår 21 præciseres det blot, at opdræt af andre arter kræver tilladelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet om påvirkning af Natura 2000-område nr. 112 og har ikke fundet anledning til at tage stilling til sagens øvrige klagepunkter.

Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Kolding Kommune bør tage i betragtning i forbindelse med en eventuel fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

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.¹⁸ Havbrug, dvs. opdrætsanlæg bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vandområder, der helt eller delvist er beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder, er optaget under punkt I 203 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.

Kommunalbestyrelsen er godkendende myndighed for havbrugsvirksomheder, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1.

3.2.1 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 artikel 6, stk. 3, der har følgende ordlyd:¹⁹

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

¹⁸ Bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed.

¹⁹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

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.

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).²⁰

Om den indledende væsentlighedsvurdering har EU-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.²¹

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.²²

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).²³

²⁰ Dom C-127/02 af 7. september 2004 (Waddenzee-dommen), præmis 45.

²¹ Waddenzee-dommen, præmis 49.

²² Waddenzee-dommen, præmis 61.

²³ C-142/16 (Moorburg) pr. 58 – 62.

Vurderingen skal foretages både for planer og projekter beliggende indenfor og udenfor udpegede Natura 2000-områder. Myndighederne skal ved deres vurdering af en eventuel påvirkning 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.²⁴

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 13. marts 2017 (Onsevig Havbrug)²⁵ fastslået, at kravet om habitatvurdering også gælder i forhold til miljøgodkendelse af en allerede bestående havbrugsvirksomhed, såfremt der ikke tidligere er foretaget en habitatvurdering, som omfatter den samlede virksomhed i kumulation med alle øvrige relevante planer og projekter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger efter det oplyste til grund, at der ikke tidligere er foretaget en vurdering af om det kan udelukkes, at den samlede drift af Flækøjet Havbrug i kumulation med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, idet der ikke i forbindelse med virksomhedens gældende tilladelse er foretaget en habitatvurdering.

3.2.2 Generelt om miljøforhold i relation til udledninger fra akvakulturanlæg til havmiljøet

Akvakulturanlæg udleder kvælstof (N) og fosfor (P) på uorganisk form, samt organisk stof (BI5). Udledninger af de to former for næringsstoffer 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 akvakulturanlæg 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 udskytte bundlevende planter.

²⁴ C-98/03 Kommissionen mod Tyskland, præmis 50 og 51 samt C-142/16 (Moorburg) præmis

29.

²⁵ NMK-10-00904.

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 akvakulturanlæg kan endvidere direkte og indirekte medvirke til, at der opstår iltsvind, når organisk stof (BI5) nedbrydes under forbrug af ilt. Sådanne iltsvind kan medføre, at bunddyr og planter i området dør.

Hvis udledningen fra akvakulturanlægget sker i et habitatområde eller hvis strømmen ved udledning fra et akvakulturanlæg går fra akvakulturanlægget og ind i et habitatområde, kan akvakulturanlæggets udledning af næringsstoffer og organisk stof påvirke habitatområdets marine udpegningsgrundlag negativt, hvis udpegningsgrundlagets naturtyper eller arter er følsomme over for næringsstoffer, iltsvind, ændringer i udbredelsen og tætheden af bundvegetationen eller den dertil tilknyttede fauna.

3.2.3 Den konkrete vurdering af påvirkningen af Natura 2000-område nr. 112

Det følger af habitatbekendtgørelsen, at den godkendende myndighed er forpligtet til at foretage en indledende vurdering af, om det omhandlede projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentlighedsvurdering). Kan det med baggrund i objektive kriterier ikke udelukkes, at projektet risikerer at skade Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning, skal projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at planen for Natura 2000-område nr. 112 i lighed med vandplaner og vandområdeplaner viser, at vandområdet og Natura 2000-område nr. 112, som Flækøjet Havbrug er placeret i, er følsomt over for påvirkninger af kvælstof og fosfor.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at det med baggrund i objektive kriterier ikke kan udelukkes, at udledningen af næringsstoffer fra Flækøjet Havbrug i Natura 2000-område nr. 112, hvor belastningen med næringsstoffer udgør en trussel mod områdets udpegningsgrundlag, i kumulation med andre planer og projekter, kan påvirke området væsentligt, og at risiko for skade på områdets udpegningsgrundlag derfor ikke på forhånd kan udelukkes.

Nævnet har således lagt til grund, at prognosen, som for de marine naturtyper for sandbanke (1110), vadeblade (1140), lagune (1150), bugt (1160) og rev (1170) er ugunstig eller vurderet ugunstig i Natura 2000-planen 2010-2015 fortsat er gældende, idet det ikke fremgår af Natura 2000-planen 2015-2021, at den er ændret.

Nævnet har endvidere lagt til grund, at truslen mod områdets marine naturtyper, i form af næringsstofbelastning, beskrevet i Natura 2000-plan 2010-2015, fortsat må bestå, da der – generelt - ikke er foretaget en fornyet konkret vurdering af truslen fra eutrofiering i den nye Natura 2000-plan for området.

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 Natura 2000-område nr. 112, og områdets udpegningsgrundlag.

På den baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Kolding Kommunes afgørelse om miljøgodkendelse af Flækøjet Havbrug, og hjemviser sagen til fornyet behandling med henblik på, at kommunen foretager en konsekvensvurdering af Flækøjet Havbrugs påvirkning af Natura 2000-område nr. 112 og eventuelt andre relevante Natura 2000-områder i kumulation med andre planer og projekter,

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 næringsstofbelastningen, der udgår fra udledninger fra akvakulturanlæg til havmiljøet, 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.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

VVM

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det fremgår af VVM-vejledningen, at konsekvensvurderinger efter såvel VVM-reglerne som habitatreglerne må ses i sammenhæng.²⁶ Det fremgår endvidere af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis²⁷, at et anlægsprojekt, som kan påvirke et Natura 2000-område i sådan grad, at det forudsætter udarbejdelse af en konsekvensvurdering (jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt.) i henhold til habitatdirektivet, må antages at påvirke miljøet væsentligt og derfor er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse efter § 25 i miljøvurderingsloven.²⁸

²⁶ Vejledning om VVM i planloven, Miljøministeriet, By og Landskabsstyrelsen, 12. marts 2009 - http://naturstyrelsen.dk/media/nst/9948968/vvm_vejledning2.pdf.

²⁷ Jf. NMK-34-00015 og NMK-34-00105.

²⁸ Bekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Vilkår om udledning af organisk stof (BI5)

Kolding Kommune har i miljøgodkendelsen af Flækøjet Havbrug fastsat vilkår for den totale udledning af kvælstof og fosfor, men ikke for den totale udledning af organisk stof (BI5) i forbindelse med havbrugsproduktionen.²⁹ Kommunen har derudover fastsat vilkår for udledning af kvælstof og fosfor pr. netto ton produceret fisk.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at formålene med vilkårene er at sikre den mest optimale udnyttelse af foderet, og at den totale udledning fra havbruget ikke overskrider omgivelsernes tålegrænser.

Det er nævnets opfattelse, at der ved miljøgodkendelse af havbrug skal fastsættes vilkår for den totale udledning af stoffer, hvor det er kendt, eller hvor det med kendskab til stoffernes fysiske og kemiske egenskaber, må forventes, at disse kan have en væsentlig påvirkning af omgivelserne. Vilkåret skal således sikre, at påvirkningen fra udledningen i sig selv eller i kumulation med andre kilder ikke overskrider omgivelsernes tålegrænser.

Nævnet bemærker, at udledning af organisk stof (BI5) kan medvirke til, at der opstår iltsvind, når det organiske stof nedbrydes under forbrug af ilt, hvilket kan medføre, at bunddyr og planter i området dør. Udledningen kan desuden bidrage til algeopblomstringer, da kvælstof og fosfor, der er bundet i det organiske stof, omdannes til uorganiske næringsstoffer, når det organiske stof nedbrydes.

På den baggrund er det nævnets opfattelse, at der i forbindelse med miljøgodkendelse af havbruget skal fastsættes vilkår for den maksimale udledning af organisk stof (BI5).

Med baggrund i oplyste værdier for produktionen på Flækøjet Havbrug er det nævnets vurdering, at der udledes en væsentlig mængde organisk stof fra havbruget, hvorfor Kolding Kommune i en fornyet behandling af sagen bør fastsætte vilkår for den totale udledning af organisk stof (BI5) fra havbruget. For beregning af udledning af organisk stof kan produktionsbidragsmodellerne fra DTU Aqua f.eks. anvendes.³⁰

Beregning af udledt N og P

I forhold til udledning af kvælstof har klager anført, at der må udledes mere end de tilladte 6,5 ton kvælstof og 0,7 ton fosfor pr. år fra havbruget.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at der i miljøgodkendelsen alene er fastsat vilkår om en tilladt udledning af næringsstoffer. For be-

²⁹ BI5 betegnes som det biokemiske iltforbrug og svarer til iltforbruget i det udledte spildevand efter 5 døgn.

³⁰ <http://www.aqua.dtu.dk/forskning/akvakultur/dambrugsberegninger>.

regning af udledt kvælstof og fosfor bemærker nævnet, at produktionsbi-dragsmodellerne fra DTU Aqua f.eks. kan anvendes.³¹

3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kolding Kommunes afgørelse af 6. april 2017 om miljøgodkendelse af Flækøjet Havbrug, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Kolding Kommune (sagsnr. 13/22540) samt for klager via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Thomas Steensen
Stedfortrædende formand

³¹ Jf. note 30.