

13. september 2018
Sagsnr.: NMK-10-01108
KlageID: 109827
SANDR-NMKN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om miljøgodkendelse af akvakulturanlæg i Vordingborg Kommune

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Vordingborg Kommunes afgørelse af 7. juli 2016 om miljøgodkendelse af Kongsnæs Havbrug, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.² 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
naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1121 af 3. september 2018 om miljøbeskyttelse.

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

Indhold

1.	Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet	3
2.	Sagens oplysninger	3
2.1	Sagens forhistorie	3
2.2	Den påklagede afgørelse	4
2.3	Natur- og planforhold.....	6
2.3.1	Natura 2000-planer for perioden 2009-2015	6
2.3.2	Natura 2000-planer for perioden 2016-2021	8
2.3.3	Vandplan, for Hovedvandopland 2.5, Kalundborg, 2009-2015	9
2.3.4	Vandområdeplan for Sjælland, 2015-2021.....	11
2.4	Klagens indhold.....	12
2.5	Vordingborg Kommunes bemærkninger til klagen.....	13
2.6	Andre bemærkninger til klagen.....	14
3.	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse	14
3.1	Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse	14
3.2	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger	14
3.2.1	Påvirkning af Natura 2000-områder	15
3.2.2	Generelt om miljøforhold i relation til udledninger fra akvakulturanlæg til havmiljøet	17
3.2.3	Den konkrete vurdering af påvirkningen af Natura 2000- område nr. 168	18
3.3	Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger	19
3.4	Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse	21

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 5. august 2016 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 navnlig anført, at Vordingborg Kommunes vurdering af påvirkningen af Natura 2000-område nr. 168 ”Havet og Fjorden mellem Præstø og Grønsund” er mangelfuld.

2. Sagens oplysninger

Den påklagede afgørelse er en miljøgodkendelse af Kongsnæs Havbrug, der er meddelt af Vordingborg Kommune efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Havbruget er placeret i Grønsund, umiddelbart syd for Bogø.

Snaptun Fiske Export har den 7. marts 2014 som ejer af Kongsnæs Havbrug ansøgt om miljøgodkendelse i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2, hvorefter bestående virksomheder omfattet af listepunkt I 203 i bilag 2, der ikke hidtil er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, senest den 15. marts 2014 skulle ansøge om godkendelse.³

Af ansøgningen fremgår det, at Kongsnæs Havbrug før 1997 har været lokaliseret på sin nuværende position, og 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 Sagens forhistorie

Storstrøms Amt meddelte den 6. april 2006 i en revideret havbrugstilladelse til Kongsnæs Havbrug tilladelse til at øge den årlige kvælstofudledning med 1,1 ton til 17,0 ton, samt tilladelse til at anvende og udlede kobber og tre typer af antibiotika.

Tilladelsen til øget udledning af kvælstof blev meddelt efter bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt⁴, og tilladelsen til at anvende og udlede kobber og de tre typer af antibiotika blev meddelt efter bekendtgørelse om kvalitetskrav for vandområder og udledning af visse farlige stoffer til vandløb, søer og havet.⁵

Det fremgår af afgørelsen, at amtet har foretaget en VVM-screening af den øgede kvælstofudledning fra Kongsnæs Havbrug, og at det er amtets vurdering, at den øgede udledning af kvælstof ikke medfører væsentlige

³ Bekendtgørelse nr. 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed, jf. § 70, stk. 2.

⁴ Bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt.

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

miljøpåvirkninger af det nærliggende Natura 2000-område nr. 168, hvorfor projektet ikke er VVM-pligtigt. Det fremgår desuden, at der efter amtets vurdering ikke er kvælstoffølsomme arter eller naturtyper i området, som vil blive væsentligt påvirket af den øgede kvælstofudledning fra Kongsnæs Havbrug.

Afgørelsen om VVM-screening blev påklaget til Naturklagenævnet, som ikke fandt grundlag for at tilsidesætte amtets faglige vurdering af ændringen og dermed heller ikke afgørelsen om, at projektet ikke var VVM-pligtigt.⁶

Amtets afgørelse efter miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt blev påklaget til Miljøklagenævnet, som stadfæstede amtets afgørelse med ændring af en række vilkår.⁷ Miljøklagenævnet ændrede bl.a. vilkåret for udledning af kvælstof således, at det ikke blev tilladt at øge udledningen. Miljøklagenævnet udtalte, at det ikke uden rimelig tvivl kunne fastslås, at enhver yderligere tilførsel af næringssalte ikke ville påvirke opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede naturtyper.

2.2 Den påklagede afgørelse

Den 7. juli 2016 har Vordingborg Kommune truffet afgørelse om miljøgodkendelse af Kongsnæs Havbrug efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

I miljøgodkendelsens vilkår 10 er det fastsat, at der maksimalt må udledes 15,9 ton kvælstof (N) og 1,7 ton fosfor (P) pr. opdrætssæson.

Ifølge miljøgodkendelsen beregnes den udledte mængde som differencen mellem den tilførte mængde N og P med foderet og den fraførte mængde N og P, som optages i fiskene. I beregningen af fraført N og P antages det, at fiskene indeholder 3 % N og 0,5 % P, jf. vejledning nr. 9163 af 31. marts 2006 om godkendelse af saltvandsbaseret fiskeopdræt.

I miljøgodkendelsens vilkår 11 er det fastsat, at den specifikke udledning pr. ton nettoproduceret fisk maksimalt må være 47,5 kg N, 6 kg fosfor og 220 kg BI(5).

I miljøgodkendelsens afsnit 3 har kommunen redegjort for sine vurderinger af de miljømæssige påvirkninger i forbindelse med udledning af næringsstoffer, antibiotika og kobber fra havbruget.

Ved vurderingen af strømforholdene i Grønsund og påvirkningen af Natura 2000-område nr. 168 med antibiotika, kobber og næringsstoffer fra

⁶ Naturklagenævnets afgørelse 12. december 2006 i sagen om VVM-screening af ændring af Kongsnæs Havbrug i Storestrøms Amt, j.nr. NKN-33-00310.

⁷ Miljøklagenævnets afgørelse af 29. marts 2010 om Storestrøm Amts revision af havbrugstilladelse til Kongsnæs Havbrug, j. nr. MKN-103-00075.

havbruget har kommunen bl.a. taget udgangspunkt i modelberegninger, som viser spredning af udledt kobber fra Kongsnæs Havbrug i en 14 dages periode i august måned,⁸ en modelberegning for spredningen af den samlede udledning af kobber fra Grønsund og Kongsnæs Havbrug,⁹ samt en model som angiver fortyndingspotentialer for antibiotika og kobber i de indre danske farvande.¹⁰

Med baggrund i modelberegningerne har kommunen vurderet, at strømretningen ved havbruget overvejende er mod vest, men at strømmen jævnligt vender.¹¹ Kommunen har på den baggrund vurderet, at der i hovedparten af tiden ikke strømmer næringsstoffer fra havbruget ind i Natura 2000-område nr. 168, da dette ligger nord og øst for Natura 2000-området. I perioder, hvor strømmen vender, har kommunen vurderet, at næringsstoffer fra havbruget vil spredes mindre effektivt, hvorved disse kan strømme mod øst, til området "Bredemølle Hage", som er en del af Natura 2000-område nr. 168, eller vest om Bogø, ind i Ulvsund, som også er en del af Natura 2000-område nr. 168.

I forhold til påvirkning af Natura 2000-område nr. 168 med næringsstoffer har kommunen anført, at denne afhænger af den tilførte mængde næringsstoffer og den øgede algevækst som følge af tilførslen, samt områdets belastning med næringsstoffer fra andre kilder og områdets sårbarhed overfor en yderligere belastning.

Kommunen har ved vurderingen af spredningen og koncentrationen af kvælstof med baggrund i figur 6 i rapporten "Udledning Grønsund af medicin og hjælpestoffer fra Kongsnæs Havbrug og Sundlax Havbrug" anført, at koncentrationen i en worst case situation er 8-80 mg/m³. Vurderingen er foretaget ud fra en antagelse af, at der er en forholdsmæssighed mellem det modellerede resultat for spredningen af kobber og udledningen af kvælstof.

I forhold til havbrugets forholdsmæssige påvirkning af Natura 2000-område nr. 168 har kommunen anført, at den samlede tilledning af kvælstof til Stege Bugt, Ulvsund og Bøgestrømmen ifølge basisanalysen til den forudgående vandplan er opgjort til 182 ton/år. Kommunen har endvidere vurderet, at der med den tilladte produktion vil udledes ca. 1 ton N i en 14 dages periode i opdrætssæsonen, og at en del af denne vil strømme ind i Natura 2000-område nr. 168, mens mængden af N der strømmer ind i Natura 2000-området vil være væsentligt lavere i den øvrige del af opdrætssæsonen.

⁸ Udledning til Grønsund af medicin og hjælpestoffer fra Kongsnæs Havbrug og Sundlax Havbrug, DHI, september 2005.

⁹ Risikovurdering af kemikalier ved anvendelse af Flexgard VII – HD i Grønsund Havbrug, DHI, august 2014.

¹⁰ Notat "Fortyndingspotentialer for medicin og hjælpestoffer ved danske havbrug", DHI 2013

¹¹ Jf. note 8 og 9.

Vordingborg Kommune har herefter vurderet, at havbrugets belastning af Natura 2000-området med næringsstoffer vil være væsentligt mindre end 9 ton N, som svarer til 5 % af den samlede tilledning af N til Stege Bugt området jf. vandområdeplanen. Da 5 % er afskæringskriteriet for, hvornår et husdyrbrug vurderes at påvirke et Natura 2000-område væsentligt, er det kommunens vurdering, at Kongsnæs Havbrug ikke i sig selv vil medføre skade på arter og naturtyper, som udgør udpegningsgrundlaget i Natura 2000-område nr. 168 eller på bilag IV arter.

Vordingborg Kommune har supplerende bemærket, at det fremgår af basisanalysen til planen for Natura 2000-område nr. 168 for planperioden 2015-2021, at belastningen af Natura 2000-området med næringsstoffer reguleres i vandområdeplanerne, og at der ifølge vandområdeplanerne ikke skal ske indsatser overfor udledningen af næringsstoffer fra havbrug. Det er på den baggrund kommunens vurdering at den fortsatte drift af Kongsnæs Havbrug vil være i overensstemmelse med vandområdeplan 2015-2021 og ikke vil medføre væsentlig påvirkning af Natura 2000-område nr. 168.

Med baggrund i analyser af havbunden ved og under havbruget har kommunen konstateret, at der periodevist er et forhøjet indhold af næringsstoffer og organisk materiale, men at dette nedbrydes biologisk eller fjernes med strømmen. Med hensyn til iltforholdene ved havbruget har kommunen bemærket, at den ikke er bekendt med, at der er konstateret dårlige eller ringe iltforhold under eller omkring havbruget, og at der ikke er konstateret iltsvind i Grønsund eller i nærliggende farvande, også jf. Naturstyrelsens iltsvindsundersøgelser.

2.3 Natur- og planforhold

Kongsnæs Havbrug er placeret ca. 65 meter syd for *Natura 2000-område nr.168, "Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund"*, der består af habitatområde H147 og fuglebeskyttelsesområderne F84 og F89.

2.3.1 Natura 2000-planer for perioden 2009-2015

Den første plan for Natura 2000-område nr. 168 er *Natura 2000-plan 2010-2015 område nr. 168 for Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund*.¹²

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 168 udgøres bl.a. af de marine naturtyper Sandbanke (1110), Vadeflade (1140), Bugt (1160), Rev (1170), samt Lagune (1150), som er en prioriteret naturtype, spættet sæl (1365), og en række fuglearter, herunder knopsvane, sangsvane, troldand, toppet skallesluger, stor skallesluger, blichøne, fjordterne, og havterne.

¹² <http://mst.dk/media/120337/168plan.pdf>.

Det fremgår af basisanalysen¹³ til Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 168, at:

De marine områder dækker mange forskellige habitater lige fra gennemstrømningsområder som Grønsund, Ulvsund og Bøgestrømmen over åbent havområde til lukkede fjorde med lavvandede sedimentationsområder. Selvom belastningen varierer meget i disse meget forskellige områder, er den så stor at områderne må karakteriseres som meget eutrofierede. Der er generelt store mængder af trådalger og dækningen af ålegræs har igennem flere år været faldende, et typisk tegn på en høj koncentration af næringsstoffer. Belastningen stammer i nogle områder fra lokale landafstrømninger (Præstø Fjord, Stege Bugt, Bogø Letten og Fanefjord) mens gennemstrømningsområderne og Fakse Bugt overvejende får næringsstofferne fra andre havområder (national belastning).

I Natura 2000-planen er det ligeledes anført, at udledningen af næringsstoffer til de marine områder udgør en trussel mod naturtilstanden, og at udledningen har medført, at arealer med bundplanter, særligt ålegræs, er aftaget, samtidig med at der forekommer en udbredt vækst af trådalger. Det anføres endvidere, at udledningen er et problem i forhold til områdernes bevaringsstatus og deres værdi som levested for trækfugle på udpegningsgrundlaget og spættet sæl. I forhold til udledning af næringsstoffer er det anført, at næringsstofferne i de ydre farvande og gennemstrømningsområderne stammer fra omkringliggende havområder, men at havbrug kan have en lokal påvirkning med næringsstoffer, bl.a. i forbindelse med foderspild.

For Natura 2000-område nr. 168 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 fiskeri med bundsløbende redskaber, og at prognosen for Vadeblade (1140) og Lagune (1150) er ukendt på grund af utilstrækkeligt datagrundlag.

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. 168. Det er ligeledes en overordnet målsætning, at de store lavvandede marine områder har en god vandkvalitet og et artsrigt dyre- og planteliv, hvorved området opfylder livsbetingelserne for internationale vigtige forekomster af trækkende vandfugle, som f.eks. knopsvane, pibesvane, sangsvane, grågås, pibeand, spidsand og trolldand, som Danmark har et særligt ansvar for at beskytte.

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 ma-

¹³ <http://mst.dk/media/120339/n168-bilagsamlet.pdf>.

riner 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. 168 er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levestederne øges, således at der er tilstrækkeligt med potentielle egnede raste- og fourageringssteder til bestande af 3.800 sangsvaner, 14.000 knopsvaner, 3.400 grågæs, 6.500 bramgæs, 34.700 pibeænder, 4.300 spidsænder, 2.700 skeænder, 27.000 troldeænder, 5.000 hvinænder, 3.200 toppet skallesluger, 3.500 stor skallesluger, 35.000 blishøns og 10.700 hjejler.

I Natura 2000-plan 2010-2015 anføres endvidere, at 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. 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.

2.3.2 Natura 2000-planer for perioden 2016-2021

Natura 2000 planen for 2010-2015 for Natura 2000-område nr. 168 er erstattet af Natura 2000-planen 2016-2021 for Natura 2000-område nr. 168¹⁴, der blev offentliggjort den 20. april 2016.

Udpegningsgrundlaget for arterne i fuglebeskyttelsesområdet F84 er ændret således, at arterne havørn og lille skallesluger er tilføjet udpegningsgrundlaget.

Den overordnede målsætning i Natura 2000-planen for område nr. 168 er bl.a.:

At de store lavvandede marine områder har en god vandkvalitet og et artsrigt dyre- og planteliv. Områderne opfylder derved livsbetingelserne for de internationalt vigtige forekomster af trækkende vandfugle bl.a. knopsvane, pibesvane, sangsvane, grågås, pibeand, spidsand og troldeand, som Danmark har et særligt ansvar for at beskytte.

De konkrete målsætninger i Natura 2000-planen for område nr. 168 er bl.a.:

Tilstanden og det samlede areal af levesteder for sangsvane, grågås, bramgås, pibeand, spidsand og skeand som trækfugle i området sikres eller øges, således

¹⁴ http://mst.dk/media/130860/n168_n2000plan_2016-21.pdf.

at der findes tilstrækkelige egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne, så området kan huse en tilbagevendende rastebestand på følgende antal individer: sangsvane: 710, grågå: 4300, bramgå: 5200, pibeand: 16.000, spidsand: 3300 og skeand: 2200.

Tilstanden og det samlede areal af levestederne for skarv, knopsvane, pibesvane, troldand, hvinand, lille skallesluger, toppet skallesluger, stor skallesluger, havørn, vandrefalk, blishøne og hjejle som trækfugle i området sikres eller øges, således at der findes egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne. Afgørelser i forbindelse med konsekvensvurdering baseres på en konkret vurdering.

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

2.3.3 Vandplan, for Hovedvandopland 2.5, Kalundborg, 2009-2015

Af Vandplan 2009-2015, Smålandsfarvandet, Hovedopland 2.5 fremgår det, at hovedoplandet omfatter en række fjordtyper og åbne kystområder, herunder Grønsund hvor Kongsnæs Havbrug er placeret.¹⁵

Ifølge vandplanen er miljømålet for kystvande i hovedvandopland 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 kvalitets-elementer, 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).¹⁶

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 belast-

¹⁵ Jf. side 72 i Vandplan 2009-2015, Smålandsfarvandet, Hovedopland 2.5.

¹⁶ 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.

ningen 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 vandplanen fremgår det endvidere, at for områder, hvor der eksisterer et historisk datasæt for dybdeudbredelsen af ålegræs, er referencetilstanden fastsat med baggrund af disse data, og i områder hvor disse data ikke eksisterer, er referencetilstanden fastsat på baggrund af historiske data for dybdeudbredelsen af ålegræs på landsplan.¹⁷ For Grønsund er referencetilstand fastsat til 10,9 meter.

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 Kalundborg, jf. Miljø- og Fødevareministeriets digitale kortmateriale i MiljøGIS fremgår det, at den økologiske tilstand er ”mål ej opfyldt, ikke klassificerbar” og den kemiske tilstand er ikke vurderet.¹⁸

Det fremgår endvidere af vandplanens redegørelsesdel, at der inklusiv Kongsnæs Havbrug forekommer 10 havbrug i Smålandsfarvandet, samt at:¹⁹

Udledningen af kvælstof, fosfor og BI5 fra havbrugene udgør henholdsvis 23 %, 17 % og 35 % af den samlede udledning fra punkt-kilderne 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. Næringsstoffudledningen 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.

¹⁷ Jf. side 83 i Vandplan 2009-2015, Smålandsfarvandet, Hovedopland 2.5.

¹⁸ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv1-2014>.

¹⁹ Jf. side 96 ff. i Vandplan 2009-2015, Smålandsfarvandet, Hovedopland 2.5.

2.3.4 Vandområdeplan for Sjælland, 2015-2021

Vandplan 2010-2015 for Smålandsfarvandet, Hovedopland 2.5 er erstattet af *Vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Sjælland*, der blev offentliggjort den 27. juni 2016. Vandområdeplanerne 2015-2021 udgøres dels af plandokumenter og dels af digitalt kortmateriale på Miljø- og Fødevarerministeriets MiljøGIS.²⁰

Af vandområdeplanen fremgår det, at hovedoplandet består af en række vandområder, herunder vandområdet ”Åbne vandomr. Gr. V Storebælt og Smålandsfarvandet (41, 45)” hvor Kongsnæs Havbrug er placeret.²¹

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.²²

I Vandplanområdeplan 2015-2021 for vanddistrikt Sjælland er miljømålet fastsat til god økologisk tilstand og god kemisk tilstand.²³

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 det digitale kortmateriale til vandområdeplanen fremgår det, at Kongsnæs Havbrug udleder til vandområdet ”Åbne vandomr. Gr. V Storebælt og Smålandsfarvandet (41, 45)”.

Af vandområdeplanens kortmateriale for kystvandet ”Åbne vandomr. Gr. V Storebælt og Smålandsfarvandet (41, 45)” fremgår det således, 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 ukendt

²⁰ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv1-2014>.

²¹ Jf. bilag 1, side 94 Vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Sjælland.

²² 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.

²³ Fastsat i bekendtgørelse nr. 795 af 24. juni 2016 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

- den økologiske tilstand for kvalitetselementet klorofyl i Smålandsfarvandet er moderat
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet bundfauna er ukendt
- den samlede økologiske tilstand er moderat
- den kemiske tilstand er ukendt

Det fremgår endvidere af vandområdeplanen, at der i vandområdedistrikt Sjælland er 10 havbrug og indpumpningsanlæg, som påvirker kystvandenes vandkvalitet med vandbårne næringsstoffer og miljøfarlige forurenende stoffer.

2.4 Klagens indhold

Klager har navnlig anført, at Vordingborg Kommune ikke har foretaget en konkret vurdering af, om Kongsnæs Havbrug i sig selv eller i kumulation med andre projekter påvirker det nærliggende Natura 2000-område nr. 168 væsentligt.²⁴ Vordingborg Kommune kan efter klagers opfattelse således ikke begrunde afgørelsen med, at habitatreglernes krav om vurdering er overholdt i kraft af, at Natura 2000-planerne er koordineret med vandområdeplanerne, ligesom klager finder, at kommunen ikke kan anvende afskæringskriterierne for kvælstof (N) i forbindelse med vurdering af, om husdyrbrug påvirker Natura 2000-områder væsentligt, ved miljøgodkendelse af havbrug. Klager har endvidere bemærket, at den manglende målopfyldelse for alle kvalitetselementer, der indgår i miljømålene i vandområdeplanen, bestyrker klagers opfattelse af, at grundlaget for miljøgodkendelsen ikke er til stede.

Med hensyn til udledning af BI5 har klager anført, at det må være en forglemmelse, at det ikke fremgår af miljøgodkendelsen, hvad den totale udledning af BI5 må være i et produktionsår. I den forbindelse har klager endvidere bemærket, at beregninger for udledning af kvælstof (N) og fosfor (P) er mangelfulde og ikke i overensstemmelse med tilsvarende beregninger i rapporten ”BAT for Fiskeopdræt i Norden”. Anvendes rapportens beregningsmetode, vil miljøgodkendelsen medføre en udledning af 15,87 ton N, 3,1 ton P og 198 ton BI5.

I forhold til modellering af udledt stof fra havbruget har klager henvist til, at nævnet i en tidligere afgørelse om miljøgodkendelse og VVM tilladelse af Endelave Havbrug har anført, at konklusionerne der blev truffet på baggrund af modelresultaterne ikke var fyldestgørende i forhold til at vise effekter på iltforholdene ved bunden ved en øget belastning med BI5.²⁵ Da en del af de anvendte modeller i miljøgodkendelsen af Endelave havbrug også er anvendt ved miljøgodkendelse af Kongsnæs Havbrug finder

²⁴ I klagen henviser klager til Natura 2000-område nr. 173. Nævnet antager, at klager mener

Natura 2000-område nr. 168, da klager i den øvrige del af klagen henviser til dette område, og da dette område ligger umiddelbart øst for Kongsnæs Havbrug.

²⁵ NMK-10-00807 og NMK-34-00371.

klager, at miljøgodkendelsen af Kongsnæs Havbrug bør vurderes ud fra samme præmisser, som nævnet anvendte i sin afgørelse over klage om miljøgodkendelse af Endelave Havbrug.

2.5 Vordingborg Kommunes bemærkninger til klagen

Vordingborg Kommune har den 17. oktober 2016 fremsendt bemærkninger til de anførte klagepunkter.

I forhold til kommunens vurdering af om Kongsnæs Havbrug i sig selv eller i kumulation med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-område nr. 168 væsentligt med næringsstoffer, har kommunen bemærket, at der i Natura 2000-planen henvises til, at reguleringen af næringsstoffer er omfattet af vandområdeplanen.

Om eutrofiering af vandområdet som følge af udledning af næringsstoffer fra havbruget har kommunen bemærket, at denne vanskeligt kan opgøres for området ved Bredemage Hage, og at overkoncentrationen af næringsstoffer i strømrøden, som spredningsmodellerne indikerer, næppe kan påvirke udbredelsen af ålegræs ved Bredemage Hage, da vanddybden i dette område er langt mindre end dybdeudbredelsen for ålegræs.

I forhold til vurdering af påvirkningen af iltforholdene ved bunden som følge af udledning af BI5 er kommunen enig med klager i, at DHI's model om fortyndingspotentialer ikke kan anvendes i forbindelse med vurdering af iltforholdene ved bunden. Kommunen har videre bemærket, at strømforholdene er væsentligt bedre ved Kongsnæs Havbrug i forhold til Endelave, hvorfor kommunen har vurderet, at sedimentprøver fra havbrugets egenkontrol er tilstrækkelig til at vurdere iltforholdene ved bunden. På den baggrund har kommunen vurderet, at der ikke er behov for en modelberegning af iltforholdene ved bunden.

I forhold til kommunens anvendelse af afskæringskriterier for kvælstof (N) ved miljøgodkendelse af husdyrbrug i forbindelse med vurdering af havbrugets påvirkning af vandområdet, har kommunen bemærket, at den har anvendt denne metode, da den ikke har mulighed for at vurdere den nøjagtige påvirkning af omgivelser fra Kongsnæs Havbrug og andre næringsstofudledninger i vandområdet.

Kommunen har endvidere bemærket, at der med vilkår 11 i miljøgodkendelsen er fastsat vilkår om udledning af BI5, og at det er kommunens opfattelse, at vilkåret skal fastsættes som et effektivitetskrav i form af en tilladelig udledning af BI5 pr. ton nettoproduceret fisk.

I forhold til den anvendte metode om beregning af udledning af næringsstoffer i rapporten "BAT for Fiskeopdræt i Norden", som klager har refereret til, har kommunen bemærket, at den har anvendt Miljøstyrelsens metode til opgørelse af udledningen af næringsstoffer og derfor ikke kan

vurdere, hvorfor der beregnes en større udledning af fosfor med den anvendte metode fra rapporten.

2.6 Andre bemærkninger til klagen

Dansk Akvakultur har den 22. september 2016 og den 30. maj 2017 på vegne af ejeren af Kongsnæs Havbrug fremsendt bemærkninger til klagen.

Dansk Akvakultur har bemærket, at der i den omhandlende sag er tale om en revurdering af en miljøgodkendelse til et eksisterende havbrug, hvor der ikke er sket væsentlige ændringer i havbrugets drift udover diverse forbedrende miljøtiltag. Dansk Akvakultur har endvidere bemærket, at havbrugets nuværende miljøgodkendelse er meddelt af det tidligere Storstrøms Amt, som efter påklage blev stadfæstet med ændring af det daværende Miljøklagenævn.²⁶

På den baggrund er det Dansk Akvakulturs opfattelse, at habitatbekendtgørelsens regler ikke skal iagttages i forbindelse med miljøgodkendelse af Kongsnæs Havbrug, da der ikke er tale om et nyt projekt i hverken VVM- eller habitatdirektivets forstand.

Dansk Akvakultur har endvidere anført, at det hverken af gældende vandområdeplaner eller Natura 2000-planer fremgår, at der er indsatser, som omfatter Kongsnæs Havbrug, ligesom det ikke er Dansk Akvakultur bekendt, at der er udpeget nye habitattyper, habitatarter eller rødlistearter, hvis integritet kan påvirkes væsentligt af Kongsnæs Havbrug.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet om påvirkning af Natura 2000-område nr. 168 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 Vordingborg Kommune bør tage i betragtning i forbindelse med en eventuel fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.4.

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.

²⁶ MKN-103-00075.

Den i miljøbeskyttelseslovens § 35 nævnte liste fremgår af bilag 1 og 2 til godkendelsesbekendtgørelsen.²⁷ 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:²⁸

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

²⁷ Bekendtgørelse nr. 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed.

²⁸ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

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).²⁹

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.³⁰

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.³¹

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).³²

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 fore-

²⁹ Dom C-127/02 af 7. september 2004 (Waddenzee-dommen), præmis 45.

³⁰ Waddenzee-dommen, præmis 49.

³¹ Waddenzee-dommen, præmis 61.

³² C-142/16 (Moorburg) pr. 58 – 62.

tage en vurdering af, om projektet kan skade ind i et udpeget område, selv om projektet måtte ligge uden for området.³³

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i afgørelsen NMK-10-00904 (Onsevig Havbrug) 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.

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse er der ikke tidligere foretaget en vurdering af, om det kan udelukkes, at den samlede drift af Kongsnæs Havbrug i kumulation med andre planer og projekter kan påvirke et Natura2000-område væsentligt. Nævnet bemærker herved, at Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet alene traf afgørelse i forhold til, om det var tilstrækkelig godtgjort, at den *øgede* udledning af kvælstof kunne påvirke et Natura2000-område væsentligt, og ikke i forhold til den samlede udledning fra havbruget.

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 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.

³³ C-98/03 Kommissionen mod Tyskland, præmis 50 og 51 samt C-142/16 (Moorburg) præmis 29.

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 strømmen ved udledning fra et akvakulturanlæg går fra akvakulturanlægget og ind i et habitatområde, kan akvakulturanlæggets 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.

3.2.3 Den konkrete vurdering af påvirkningen af Natura 2000-område nr. 168

Indledningsvist bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at planen for Natura 2000-område nr. 168 i lighed med vandplaner og vandområdeplaner viser, at vandområdet og Natura 2000-område nr. 168, som ligger ca. 65 meter nord for Kongsnæs Havbrug, er følsomt overfor påvirkninger af kvælstof og fosfor.

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.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at det med baggrund i objektive kriterier ikke kan udelukkes, at udledningen af næringsstoffer fra Kongsnæs Havbrug, som kan strømme ind i Natura 2000-område nr. 168, 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 Sandbanke (1110), Bugt (1160) og Rev (1170) er ugunstig eller vurderet ugunstig, samt ukendt for Vadeflade (1140) og Lagune (1150), 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 næringsstoffbelastning, 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.

Endelig har nævnet lagt til grund, at udledningen af næringsstoffer fra Kongsnæs Havbrug kan strømme ind i Natura 2000-område nr. 168, da havbruget er placeret 65 meter syd for Natura 2000-området, og da tidligere spredningsberegninger for antibiotika og kobber viser, at der er nord-nordvestlig strømning fra havbruget ind i Natura 2000-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. 168, og områdets udpegningsgrundlag.

På den baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Vordingborg Kommunes afgørelse om miljøgodkendelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen med henblik på, at kommunen foretager en konsekvensvurdering af Kongsnæs Havbrugs samlede påvirkning af Natura 2000-område nr. 168 og eventuelt andre relevante Natura 2000-områder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det forhold, at indsatsen 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 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

Kumulation

Det fremgår af habitatreglerne og praksis fra EU-domstolen, at en myndigheds væsentlighedsvurdering skal 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Vordingborg Kommune i en eventuel fornyet behandling af sagen skal overveje, om der er andre projekter eller planer, der skal indgå i konsekvensvurderingen.

Vilkår om udledning af organisk stof (BI5)

Vordingborg Kommune har i miljøgodkendelsen af Kongsnæs Havbrug fastsat vilkår om udledning af organisk stof (BI5) i forbindelse med havbrugsproduktionen. Udledningen er fastsat til 220 kg BI5 pr. netto ton

produceret fisk.³⁴ Kommunen har derudover fastsat vilkår for den totale udledning af kvælstof og fosfor.

Indledningsvist bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, 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 dette 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 Kongsnæs Havbrug er det nævnets vurdering, at der udledes en væsentlig mængde organisk stof fra havbruget, hvorfor Vordingborg 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.³⁵

Beregning af udledt N og P

Klager har anført, at klager med udgangspunkt i rapporten ”BAT for fiskeopdræt i Norden” har beregnet en udledning af fosfor, som er højere end den tilladte mængde i miljøgodkendelsen. For beregning af udledt kvælstof og fosfor bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at produktionsbidragsmodellerne fra DTU Aqua f.eks. kan anvendes.³⁶

Anvendelse af modeller

³⁴ BI5 betegnes som det biokemiske iltforbrug og svarer til iltforbruget i det udledte spildevand efter 5 døgn.

³⁵ <http://www.aqua.dtu.dk/forskning/akvakultur/dambrugsberegninger>.

³⁶ Jf. note 35.

I vurderingen af Kongsnæs Havbrugs påvirkning af omgivelserne med kvælstof, antibiotika og kobber har Vordingborg Kommune anvendt en række modeller, hvor der alene er udført beregninger for spredningen af antibiotika og kobber fra Kongsnæs Havbrug og andre havbrug i området. Beregningerne er anvendt til at vurdere spredningen og påvirkningen med kvælstof fra Kongsnæs Havbrug ud fra en antagelse af, at der er forholdsmæssighed mellem det modellerede resultat for kobber og kvælstof.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at den modellerede spredning og koncentration af stofferne, udover modellens strømningeberegninger, er afhængig af stoffernes fysiske og kemiske egenskaber, samt en række forudsætninger. Forudsætningerne kan bl.a. være, om stofferne helt eller delvist afgives partikulært eller på opløst form og forudsætninger om deres nedbrydning. Da forudsætningerne, og dermed resultaterne for spredningen og beregnede koncentrationer er stofsifikke, er det nævnets vurdering, at de modellerede resultater for kobber ikke kan anvendes i forbindelse med vurderingen af påvirkningen med kvælstof på omgivelserne.

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis ved anvendelse af modeller og modelresultater i forbindelse med vurderingen af næringsstofpåvirkningen af omgivelserne fra havbrugsdrift fremgår af nævnets afgørelse NMK-10-00904 (Onsevig Havbrug).

DHI's notat "Fortyndingspotentialer for medicin og hjælpestoffer ved danske havbrug"

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at der med den anvendte metode alene er foretaget en konkret beregning for koncentrationen og spredningen af udledt antibiotika for et referencehavbrug ved Endelave. I det øvrige modelområde er der således ikke udført tilsvarende beregninger, men alene beregninger, som er baseret på udledningen ved referencehavbruget og beregnede fortyndingspotentialer, som anvendes til at beregne om det generelle miljøkvalitetskrav til antibiotika og kobber overskrides ved en udledning af antibiotika og kobber svarende til den ved referencehavbruget.

Nævnet bemærker, at modellen således ikke konkret viser, hvad koncentrationen og spredningen af antibiotika og kobber fra Kongsnæs Havbrug er. Nævnet finder på den baggrund, at den anvendte metode i modellen ikke kan anvendes i en konkret vurdering af påvirkningen af havmiljøet fra udledningen af antibiotika og kobber.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Vordingborg Kommunes afgørelse af 7. juli 2016 om miljøgodkendelse af Kongsnæs Havbrug, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Thomas Steensen
Stedfortrædende formand

Afgørelsen er sendt til:
Danmarks Sportsfiskerforbund
Vordingborg Kommune
Snaptun Frysehus A/S