



Fredericia Kommune

Jura

J.nr. MST-088-00003

Ref. liwgr

Den 24. august 2018

Bindende udtalelse vedr. udkast af 7. juni 2018 til afgørelse om miljøskade eller overhængende fare for miljøskade fra Fredericia Kommune (kommunens sagsid. 16/948)

1. Problemstilling

Den 3. februar 2016 kollapsede flere tanke tilhørende Dan Gødning A/S i en tankgård på Fredericia Havn, hvilket forårsagede brand og udslip af kvælstofholdigt gødningsvand til Lillebælt. Fredericia Kommune har i den forbindelse udarbejdet et udkast af 7. juni 2018 til afgørelse af, om der herved har været tale om en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade. På den baggrund har Miljøstyrelsen udarbejdet denne bindende udtalelse.

2. Retligt grundlag

Dan Gødning A/S har som den ansvarlige og derved klageberettiget, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73b og § 98, stk. 1, anmodet Fredericia Kommune om at træffe afgørelse om, hvorvidt der er tale om en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade ved den skete udledning af kvælstof, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73f, stk. 1, jf. § 73i, stk. 1.

Miljøstyrelsen har den 7. juni 2018 fra Fredericia Kommune modtaget udkast til afgørelse om, at der ikke foreligger en miljøskade eller overhængende fare for miljøskade. Fredericia Kommune har endvidere sendt udkastet til høring hos Dan Gødning A/S, jf. forvaltningslovens § 19, med frist til bemærkninger den 15. juni 2018. Dan Gødning A/S er ikke fremkommet med bemærkninger.

Det følger af bekendtgørelse nr. 1460 af 7. december 2015 om indhentelse af udtalelse om miljøskade m.v. § 1, at inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at en stedfunden påvirkning af naturen eller miljøet er en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, som skal behandles efter reglerne i miljøskadeloven, skal den pågældende myndighed forelægge et udkast til afgørelse til udtalelse for Miljøstyrelsen.

Afgørelsen om, hvorvidt der er tale om en miljøskade eller overhængende fare herfor, skal træffes efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapital 9a. Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 73a, at en miljøskade eller en overhængende fare herfor skal forstås i overensstemmelse med miljøskadelovens §§ 7-11.

Det følger af miljøskadelovens § 10, at der ved en skade i lovens forstand forstås en målelig forringelse af en naturressource eller af en naturressources udnyttelsesmuligheder, som er indtrådt direkte eller indirekte. Af § 11 følger videre, at der ved en overhængende fare for en miljøskade forstås, at der er tilstrækkelig sandsynlighed for at en miljøskade vil indtræde i nær fremtid.

Til brug for vurderingen af, om der er tale om en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade, anvendes miljøskadelovens § 8, stk. 1, nr. 1 og 2, for så vidt angår vandmiljøet, og miljøskadelovens § 7, stk. 1 for så vidt angår beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder (Natur2000-områder), som defineret i miljøskadelovens § 15, stk. 3.

3. Retlig vurdering

3.1 Vandmiljøet, jf. miljøskadelovens § 8, stk. 1, nr. 1 og 2

Ved en miljøskade på vandmiljøet forstås efter loven en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller det økologiske potentiale for vandforekomster, der er omfattet af lov om vandplanlægning, jf. § 8, stk. 1, nr. 1. Det følger heraf, at denne del af bestemmelsen vedrører kystvandene. Ved en miljøskade på vandmiljøet forstås endvidere en betydelig negativ påvirkning af miljøtilstanden i de havområder, som er omfattet af lov om havstrategi, hvis de særlige miljømæssige aspekter af havmiljøet ikke allerede er omfattet af lov om vandplanlægning, jf. § 8, stk. 1, nr. 2. Denne del af bestemmelsen vedrører havvandet, som ligger uden for kystvandene, dvs. mere end 1 sømil fra den såkaldte basislinje.

Kriterierne for, hvilke negative påvirkninger der må anses for at udgøre en miljøskade, er beskrevet i bemærkningerne til miljøskadelovens § 8. Der er i bemærkningerne lagt afgørende vægt på, at ”betydelig negativ påvirkning af vandmiljøet” i miljøansvarsdirektivet skal forstås i sammenhæng med ”betydelige eller væsentlige negative indvirkninger” i vandrammedirektivet og således, at en negativ påvirkning, der indebærer, at udviklingen i en vandforekomst vil være i strid med vandrammedirektivet, må indebære en miljøskade på vandmiljøet. Det antages på den baggrund, at en negativ påvirkning, der indebærer, at en vandforekomst ”rykker” en tilstandsklasse, i udgangspunktet må anses for at være betydelig og dermed en miljøskade.

Det er i Miljøstyrelsens vejledning nr. 4 om miljøskadebegrebet fra 2008 lagt til grund, at en ændring i tilstandsklasse i udgangspunktet vil være en miljøskade, men flere andre faktorer spiller ind. Vurderingen af, hvorvidt de negative påvirkninger er betydelige, tager udgangspunkt i vandmiljøets hidtidige tilstand. Det vil i den foreliggende sag sige tilstanden umiddelbart før forureningen den 3. februar 2016. Det fremgår videre af vejledningen, at en skade, som genoprettes af sig selv inden for kort tid, ikke kan siges at være betydelig. Generelt vil man sige, at der er tale om kort tid, såfremt der sker en naturlig reetablering inden for ca. 1 år.

Det skal bemærkes, at den del af havet, der er omfattet af lov om havstrategi, blev omfattet af miljøskadeloven ved en lovændring i 2014. I bemærkningerne til denne lovændring fremgår det, at ”betydelig negativ påvirkning” skal fortolkes i overensstemmelse med de tilsvarende karakteriseringer af påvirkninger af

vandforekomster i vandrammedirektivet. Der henvises til bemærkningerne til § 8 i miljøskadeloven."

3.1.1 Kystvandene, jf. miljøskadelovens § 8, stk. 1, nr. 1

Miljøovervågningen i Lillebæltområdet viste i en periode efter uheldet særdeles høje kvælstofniveauer i enkelte vandområder. Efterfølgende målinger viste, at kvælstofindholdet efter relativ kort tid igen var faldet til normalt niveau.

Det har ikke været muligt alene ud fra resultaterne af det marine miljøovervågningsprogram at fastslå, hvorledes det udledte kvælstof har fordelt sig i vandområderne, og det har tilsvarende heller ikke været muligt alene ud fra overvågningen at vurdere, hvilke biologiske effekter udslippet har ført til.

Dan Gødning A/S har foranlediget, at der er blevet gennemført detaljerede modelberegninger af spredning og effekter af kvælstofudslippet.

Modelberegningerne er udført af DHI, og resultatet foreligger i rapporten:

"Modelberegninger af marin spredning og direkte miljøeffekter af udledt kvælstof (gødningsvand) i forbindelse med ulykken i Fredericia Havn den 3. februar 2016", maj 2018.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at de gennemførte modelberegninger i samspil med Miljøstyrelsens overvågning af farvandene udgør et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse i relation til spørgsmålet om miljøskade for så vidt angår kystvandene.

Modelberegningerne viser overordnet, at udledningen har ført til en øget algeopblomstring i visse områder i marts, lokalt op til ca. 15 % øgning af algeindholdet (klorofyl) i vandet. Beregningerne viser også, at udledningen har ført til forbigående stærkt forhøjede kvælstofniveauer – svarende til de resultater, som de ovenfor omtalte konkrete prøvetagninger viste. Ifølge modelberegningerne er det udledte kvælstof gradvist opblandet og fortyndet, og allerede inden for ca. én måned er hovedparten ført ud af de indre danske farvande. Dog befandt ca. 20 % af det udledte kvælstof sig efter ca. ét år i bundsedimentet spredt i de indre danske farvande.

I forhold til udledningens påvirkning af miljøtilstanden i de marine områder viser modelberegningerne, at der i løbet af marts var en øget algevækst, men fra starten af april og fremefter ses ingen betydende effekter på algeindholdet. I den generelle vurdering af miljøtilstanden i de marine områder indgår alene mængden af alger i sommerperioden maj-september. Udledningen fører således i sig selv ikke til et tilstandsskift i relation til denne indikator.

Modelberegningerne viser også, at udledningens påvirkning af vandets klarhed (lysdæmpningen i vandsøjlen) er af begrænset omfang. Lokalt er der fundet en øget lysdæmpning på op mod 6 % i marts 2016 i det nordvestlige Bælthav og vestlige Kattégat. Denne påvirkning har dog alene været af kortvarig karakter. Lysdæmpningen anvendes som en tilnærmet parameter til beskrivelse af ålegræssets potentielle dybdeudbredelse, som også indgår i den generelle vurdering af miljøtilstanden i de marine områder. Den kortvarige påvirkning vurderes ikke at føre til et tilstandsskift i relation til ålegræssets dybdegrænse.

Heller ikke iltkoncentrationerne ved havbunden er ifølge modelberegningerne påvirket af betydning, og der er således ikke som følge af uheldet nogen påvirkning af bundfaunaen i området, som kan tilskrives påvirkning af iltforholdene. Bundfaunaens tilstand indgår også i den generelle vurdering af miljøtilstanden.

Som beskrevet befandt ca. 20 % af det udledte kvælstof sig efter ét år fortsat i sedimentet i de indre danske farvande. Dette kvælstof vil over tid frigives til vandmassen. Det vurderes imidlertid, at frigivelsen – henset til det store areal, hvor kvælstoffet er lejret, samt vandmassens størrelse og den eksisterende størrelse af kvælstofpuljen i sedimentet – ikke vil føre til en målbar forøgelse af koncentrationsniveauerne i de indre danske farvande.

Ifølge modelberegningerne skyldes den relativt begrænsede påvirkning af havmiljøet efter marts 2016 blandt andet, at gunstige vind- og strømningsforhold førte til, at det udledte kvælstof i dagene efter uheldet blev spredt mod nord, hvor gødningsvandet spredtes med overfladevandet i det nordvestlige Bælthav, Kattegat og delvist ud i Skagerrak og videre mod Nordsøen. Desuden betyder tidspunktet for udslippet, at gødningsvandet nåede at blive spredt over store områder og således fortyndet, inden forårsopblomstringen af alger rigtig tog fat i begyndelsen af marts.

Det er herefter Miljøstyrelsens vurdering, at det med tilstrækkelig sikkerhed kan konkluderes, at der ikke i henhold til miljøskadelovens § 8, stk. 1, nr. 1, kan konstateres en betydelig negativ påvirkning af kystvandene som følge af udslippet, og at der således ikke foreligger en miljøskade.

Under henvisning til ovenstående er det ligeledes Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke er tale om en overhængende fare for miljøskade af kystvandene.

3.1.2 Havområder omfattet af lov om havstrategi, jf. miljøskadelovens § 8, stk. 1, nr. 2

I henhold til havstrategilovens § 3, stk. 2, skal miljøtilstand forstås som miljøets overordnede tilstand i havområderne under hensyntagen til de enkelte marine økosystemers struktur, funktion og processer samt de naturlige fysiografiske, geografiske, biologiske, geologiske og klimatiske faktorer tillige med de fysiske, akustiske og kemiske forhold, herunder forhold, der skyldes menneskelige aktiviteter i eller uden for det pågældende område. Alle foranstående elementer skal således tages i betragtning ved vurderingen af, om der er indtrådt en miljøskade.

Der er i Danmarks Havstrategi I fra 2012 indsat følgende beskrivelse af god miljøtilstand for menneskeskabt eutrofiering:

- 1) Næringsstofkoncentrationerne i vandsøjlen i de åbne danske farvande svarer til beskyttelsesniveauet i de danske kystvande som følge af vandrammedirektivet.
- 2) Vandets klarhed er tilstrækkelig stor til, at der ikke forekommer uacceptable påvirkninger af plante- og dyrelivet.

- 3) Koncentrationen af opløst ilt i vandsøjlen som følge af nedbrydningen af organisk materiale må ikke være på et niveau, der forringer biodiversiteten i vandområdet negativt.

Med henblik på at sigte imod opnåelsen af god miljøtilstand for eutrofiering er der i havstrategien fastsat miljømål. Indikatorerne for de fastsatte miljømål er hhv. total kvælstofkoncentration, vandets klarhed (sigtdybde) og iltkoncentration.

Modelberegningerne viser, at kvælstofudslippet i månederne efter uheldet spredte sig nordpå - dels i de kystnære områder og dels i de mere åbne områder i Kattegat og Skagerrak. Det udledte kvælstof er gradvist opblandet og fortyndet og har alene givet anledning til kortvarige og begrænsede forøgelse af kvælstofkoncentrationerne i de åbne havområder. Modelberegningerne viser, at allerede inden for ca. én måned er hovedparten af det udledte kvælstof ført ud af de indre danske farvande, herunder Kattegat.

Modelberegningerne viser også begrænsede og alene kortvarige påvirkninger af lysdæmpningen og iltforholdene i de berørte vandområder.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at de gennemførte modelberegninger udgør et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse i relation til spørgsmålet om miljøskade for så vidt angår havområder omfattet af lov om havstrategi.

Det vurderes, at idet udledningen, jf. modelberegningerne, ikke har medført en betydelig negativ skade i kystvandene i henhold til vandrammedirektivet, dvs. at den ikke har medført en påvirkning af de biologiske kvalitetselementer i et sådant omfang, at den økologiske tilstand er rykket en klasse ned, og idet havstrømmene har spredt udledningen på en sådan måde, at denne er blevet fordelt og yderligere fortyndet i de åbne havområder, omfattet af havstrategidirektivet, så vurderes der heller ikke at være sket en betydelig negativ påvirkning af miljøtilstanden i de åbne havområder omfattet af Havstrategiloven.

Det er herefter Miljøstyrelsens vurdering, at det med tilstrækkelig sikkerhed kan konkluderes, at der heller ikke i henhold til miljøskadelovens § 8, stk. 1, nr. 2, kan konstateres en betydelig negativ påvirkning af havområder omfattet af lov om havstrategi, som følge af udslippet, og at der således ikke foreligger en miljøskade.

Under henvisning til ovenstående er det ligeledes Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke er tale om en overhængende fare for miljøskade af havområder omfattet af lov om havstrategi.

3.2 Beskyttede arter og Natura 2000-områder, jf. miljøskadelovens § 7, stk. 1

Ved en miljøskade på beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder forstås en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for sådanne arter og områder, dvs. Natura 2000-områder. Påvirkningen vurderes i forhold til den hidtidige tilstand, jf. § 16 og regler fastsat efter § 18.

Spørgsmålet om miljøskade på Natura 2000-områderne skal vurderes i forhold til, om gunstig bevaringsstatus skades eller hindres opnået. Af miljøskadelovens § 7,

stk. 1, fremgår endvidere, at en negativ påvirkning skal være betydelig. Dette begreb skal forstås på samme måde som efter miljøskadelovens § 8. Det indebærer bl.a., at en skade, som genoprettes af sig selv inden for kort tid, ikke er betydelig. Som ovenfor anført kan man generelt nærmere sige, at der er tale om kort tid, såfremt der sker en naturlig reetablering inden for ca. 1 år.

De Natura 2000-områder, som potentielt ville kunne påvirkes af gødningsudslippet, er havområderne ved Lillebælt og Æbelø, havet syd for og Nærå Strand. Disse områder består af et habitatområde og et fuglebeskyttelsesområde. Udpegningsgrundlaget for disse områder er primært:

- Havområdets naturtyper, dvs. lavvandede bugter, sandbanker, rev og mudder- og sandflader. Havområdet er et vigtigt raste- og fourageringsområde for bjergand, edderfugl, hvinand og toppet skallesluger. Marsvin har et af artens vigtigste levesteder i Lillebælt.
- Kystlaguner og strandenge er vigtige yngle- og fourageringsområder for fuglearter som klyde, havterne, dværgterne og mosehornugle.
- I tilknytning til kystområderne findes vigtige rigkær og moser, som udgør levesteder for skæv vindelsnegl og sumpvindelsnegl, samt ynglefuglene rørhøg og plettet rørvagtel. Flere par havørne yngler i området.

Ifølge DHI's rapport viser modelleringen, at fortyndet gødningsvand i løbet af 2016 har været i kontakt med nogle af Natura 2000-områderne.

Det fremgår af rapporten, at gødningsvandet på grund af den kraftige strøm i havområderne ved Lillebælt og Æbelø, havet syd for og Nærå Strand hurtigt er blevet fortyndet til en så lav koncentration, at den ikke vil have nogen betydelig effekt.

I rapporten vurderes det, at gødningsvandet ikke har haft eller vil få en betydelig effekt i forhold til de enkelte Natura 2000-områder, da modelleringsresultaterne viser, at gødningsvandet ikke har haft nogen betydende effekter på de tre indikatorer, som indgår i vurderingen af miljøtilstanden under vandrammedirektivet.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at de gennemførte modelberegninger udgør et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse i relation til spørgsmålet om miljøskade for så vidt angår beskyttede arter og Natura 2000-områder.

Idet modelberegningerne ikke viser en betydelig effekt i forhold til miljøtilstanden i regi af vandrammedirektivet er det i DHI's rapport vurderet, at det ikke er nødvendigt eller proportionelt at foretage specifikke analyser for de enkelte Natura 2000-områder og udpegningsgrundlagene for disse.

Det er på den baggrund Miljøstyrelsens vurdering, at de enkelte arter og naturtyper i de ovenfor nævnte beskyttede områder ikke er blevet betydeligt negativt påvirket i forhold til opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for disse arter og områder. Miljøstyrelsen har herved lagt vægt på, at det af rapporten fra DHI fremgår, at udslippet af gødning i havet er sket på et sted og på et tidspunkt, hvor niveauet af gødning i vandet hurtigt er blevet så

fortyndet, at der ikke er sket en betydelig negativ påvirkning i forhold til den oprindelige tilstand.

Spørgsmålet om miljøskade på beskyttede arter udenfor Natura 2000-områder skal endvidere vurderes i forhold til, om den økologiske funktionalitet for arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV påvirkes, dvs. om der sker en betydelig negativ påvirkning af bestanden. Efter Miljøstyrelsens vurdering vil spørgsmålet om eventuel miljøskade på bilag IV-arter være i forhold til marsvin, som også yngler, raster og fouragerer udenfor Natura 2000-områderne. I lyset af ovenstående vurdering vedr. fortynding af gødning i vandet, er det Miljøstyrelsens vurdering, at marsvin, som yngler, raster eller fouragerer udenfor Natura 2000-områderne ikke er blevet betydeligt negativt påvirket.

Det er herefter Miljøstyrelsens vurdering, at det med tilstrækkelig sikkerhed kan konkluderes, at der ikke i henhold til miljøskadelovens § 7, stk. 1, kan konstateres en betydelig negativ påvirkning af beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder som følge af udslippet, og at der således ikke foreligger en miljøskade.

Under henvisning til ovenstående er det ligeledes Miljøstyrelsens vurdering, at der heller ikke er tale om en overhængende fare for miljøskade af beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder.

4. Sammenfattende konklusion

Sammenfattende kan Miljøstyrelsen på ovenstående baggrund tiltræde Fredericia Kommunes udkast til afgørelse, hvorefter der ikke som følge af kvælstofudslippet fra Fredericia Havn den 3. februar 2016 foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade i miljøskadelovens forstand.

5. Klagevejledning

Det følger af bekendtgørelse nr. 1460 af 7. december 2015 om indhentelse af udtalelse om miljøskade m.v. § 3, at Miljøstyrelsens udtalelse ikke kan påklages til miljø- og fødevareministeren.

Med venlig hilsen

Søren Stig Andersen
+ 22 46 86 43
sosan@mst.dk