

Afgørelse (berigtiget) i sag om miljøgodkendelse af [virksomhed1] til opdræt af laksefisk i netbure og udledning af medicin og hjælpestoffer

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. december 2012

Sag NMK-10-00391

Referencer:

Miljøbeskyttelsesloven § 28

Miljøbeskyttelsesloven § 33

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter § 33 og § 28 i miljøbeskyttelsesloven¹.

¹Bekendtgørelse nr. 879 af 9. juli 2010 af lov om miljøbeskyttelse.

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Hedensted Kommunes afgørelse af 2. februar 2011 om opdræt af laksefisk i netbure og udledning af medicin og hjælpestoffer på [virksomhed1] beliggende i As Vig og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder.

²Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af ankechef cand. jur. Line Theil Elikofer, jf. § 5 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Danmarks Sportsfiskerforbund påklagede med brev af 9. marts 2011 Hedensted Kommunes miljøgodkendelse af 2. februar 2011 til et havbrug beliggende i As Vig. Kommunens afgørelse blev offentlig bekendtgjort i [avisen] den 9. februar 2011 med angivelse af en klagefrist på 4 uger.

Danmarks Sportsfiskerforbund finder ikke, at de vurderinger kommunen har gjort forud for afgørelsen lever op til habitatdirektivets krav, jf. EF-domstolens dom nr. C-127/02 - Muslingedommen. Sportsfiskerforbunden anfører endvidere, at påvirkningerne fra havbruget med N+P til farvandsområdet vil være størst på de mest kritiske tidspunkter af årets, at der jf. miljømålslovens basisanalyser er et supplerende indsatsbehov overfor N-belastningen på 719 tons i Horsens Fjord, mens vandplanudkast alene adresser 164 tons N, at havbruget må antages at skulle bidrage til oplandets reduktion af næringsstofferne N og P under anvendelse af BAT, herunder fangkulturer således, at en reduktion alene kommer vandmiljøet til gode. Det fremhæves, at der ikke er fastsat specifikke vilkår for anvendelsen af dichlofuanid og hvilken medicin og hjælpestoffer, der må anvendes eller hvilke specifikke vandkvalitetskrav, der skal overholdes i forhold til driften af havbruget. Godkendelsen bør endvidere specificeres i forhold til havbrugets anvendelse af laks og havørred, idet udslip af andre fiskearter end regnbueørred fra de skrøbelige netbure vil påvirke de hjemmehørende populationer af laksefisk i negativ retning.

Hedensted Kommune har med brev af 28. marts 2011 kommenteret Danmarks Sportsfiskerforbund klagepunkter og bl.a. anført, at:

"Der er intet i hverken datagrundlaget for vandplanerne eller den udarbejdede VVM-rapport noget, der indikerer, at den hidtidige udledning af biocider har haft en negativ påvirkning på vandområdet. Dichlofuanid står ikke på nogen af listerne over problematiske stoffer³ og desuden sker der en væsentlig reduktion i anvendelsen af imprægneringsmiddel og dermed også dichlofuanid. Den regulerede faktor i forbindelse med krav om reduktion i anvendelse af imprægneringsmiddel har været kobber, hvor der er påvist forekomst i Horsens Fjord, som kan have negativ biologisk effekt. Mængdemæssigt udgør kobber en væsentlig større del i imprægneringsmidlet i forhold til dichlofuanid.

³LU: Listen over uønskede stoffer (LOUS) OL: OSPAR-listen AG AG: AT's grænseværdiliste DI: LOUS, differenceliste LF: Listen over farlige stoffer (LOFS) AK: AT's kræftliste UV: 1669-listen VL: Vejledende liste til selvklassificering AO: AT's liste over organiske opløsningsmidler EL: Effektlister BV: B-værdivejledning RA: Reach A

(...)

Vilkår om anvendelse af net erBAT. Desuden skal der i havbrugets årlige indberetning redegøres for BAT-indsatsen. Klager mener desuden, at der burde være vilkår om fangkultur, idet dette regnes for BAT. Det fremgår ikke af nogen af de BAT-referencer, der henvises til i forbindelse med havbrug. Derimod mener vi, at effekten af fangkulturer endnu må betragtes som værende på forsøgsstadiet og derfor ikke kan kræves iværksat. At Akvakulturudvalget anbefaler det, kan ikke anvendes som administrationsgrundlag - ligeså lidt som EU's og Regeringens udviklingsplan for akvakulturerhvervet kan.

(...)

Såfremt anvendelse af andre typer af laksefisk end regnbueørreder kan give problemer i forhold til formering, forventer vi, at hvis undersøgelser dokumenterer dette, vil der komme initiativer til ny regulering fra central side. Vi har ikke i sagsbehandlingen fundet dokumentation for at denne tese holder. At det muligvis kan have uheldige konsekvenser eller ikke kan udelukkes, at det har, er et meget

tyndt grundlag at forbyde opdræt af andre laksefisk på. Vi har derfor ikke inddraget dette aspekt i godkendelsen.

(...)

Af VVM-rapporten fra 2010 fremgår det, at en udvidelse ville påvirke Natura2000-området negativt. Denne påvirkning bevirkede, at vi besluttede, at der ikke kunne gives tilladelse til udvidelse. Samtidig kunne det udledes af rapporten med spredningsmodeller og -beregninger fra 2008 for brugen af medicin og hjælpestoffer, at en fastholdelse af de eksisterende produktionsforhold ikke ville forringe tilstanden i det beskyttede område eller påvirke udpegningsgrundlaget."

Sagens oplysninger

Havbrug er beliggende kystnært i Kattegat i den nordlige del af farvandsområdet As Vig ved udløbet af Horsens Fjord. Havbrugsområdet er beliggende omkring 500 meter vest for afgrænsningen af Natura 2000-område nr. 56: "Horsens Fjord, havet øst herfor og Endelave".



Fig. 1 Ortofoto 2010 med markering af det eksisterende Havbruget med havbrugsområdet (sort), 18 bure (hvid), Natura 2000-område nr. 56 (grøn) og badevandsområder (blå).

Havbruget vil med store sæsonudsving stort set være i drift året rundt. I perioden marts - april vil der blive udlagt 18 netbure med en diameter på 20 m og en netdybde på 8 m. Det forventes, at de traditionelle net, der hidtil er anvendt til bure udfases til fordel for mindre behandlingskrævende nettype, Dyneema-net.

I perioden maj - november vil den væsentligste aktivitet være fodring, og i perioden november - december vil fiskene blive høstet samtidig med, at de flydende dele af anlægget fjernes. Det forekommer dog, at fisk overvintrer i burene.

Ansøger fik i forlængelse af Miljøstyrelsens udmelding af 31. marts 2005 om, at amterne skulle foranledige, at de enkelte havbrug skulle ansøge om tilladelse til udledning af medicin og hjælpestoffer udarbejdet et notat⁴ om udledningen af medicin og hjælpestoffer fra Havbruget.

⁴Notat til [virksomhed2] A/S. Udledning af medicin og hjælpestoffer fra [virksomhed1]. DHI Institut for Vand og Miljø, november 2007 - DHIs-notat.

Det fremgår af notatet, at udbredelsen af kobber og antibiotika i farvandsområdet omkring Havbruget er simuleret ved hjælp af en todimensional dybdeintegreret spredningsmodel baseret på det øverste lag af en eksisterende hydraulisk model MIKE 3 HD og AD. Modellen dækker et område fra Mols i nord, Sjælland mod øst og Vejle Fjord mod syd og beskriver transport og blandingsforholdene i en varm sommerperiode svarende til perioden 1. august til 31. august 2004.

Udledningen af kobber og antibiotika er af regnetekniske årsager placeret ved en position i midten af det i notatet angivne havbrugsområde og beregningerne af en overkoncentration af stofferne er simuleret i en periode, hvor vandskiftet er mindst. Det konkluderes i notatet:

"at der ved det nuværende og planlagte forbrug af kobber til imprægnering af nettene ikke forventes at være eller opstå konflikter med de af Miljøstyrelsen i august 2007 fastsatte kvalitetskriterier for havvand.

at der ved den eksisterende og planlagte brug af sulfadiazin, trimethoprim og oxolinsyre ikke vil være risiko for, at der som følge af tab til det marine miljø, vil kunne optræde koncentrationer, som vil være i konflikt med de af Miljøstyrelsen i august 2007 fastsatte kvalitetskriterier for havvand."

Hedensted Kommunen finder, at havbruget med ansøgningen om brug af medicin og hjælpestoffer ved beregninger har redegjort for påvirkningen af det omliggende havmiljø, og skønner, at den tilladte anvendelse og udledning af medicin og hjælpestoffer på de givne vilkår ikke vil hindre bevarelsen af omgivelsernes kvalitet og målsætningens opfyldelse. Det vurderes desuden:

"at der ikke sker forringelser for de naturtyper, der er anvendt ved udpegning af de nær ved liggende internationale beskyttelsesområder. Det vurderes at der ikke sker forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, der er anvendt ved udpegning af internationale beskyttelsesområder."

Ansøgningen

Ifølge ansøgningen har firmaet drevet fiskeopdræt siden branchens start i 1979 og der foreligger bl.a. en tilladelse⁵ med en række vilkår til fortsat drift af Havbruget fra Vejle Amt af 19. oktober 1992. Havbrugets drift er efterfølgende blevet ændret og forlænget bl.a. med Vejle Amts tilladelse af 7. marts 1997 til fortsat anvendelse af 150 ton foder på anlægget og med et proteinindhold på 38 % og et fosforindhold på maksimal 0,8 %. Herudover foreligger en tilladelse af 2. februar 1998 til flytning af halvdelen af driften af [virksomhed4] til [virksomhed1], hvorefter den samlede årlige udledning fra Havbruget maksimalt måtte være på 6,9 tons kvælstof og 0,8 tons fosfor.

⁵Jf. bekendtgørelse nr. 640 af 17. december 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt. Nu bekendtgørelse nr. 143 af 1. januar 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed - ændret ved bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006.

Egeren af Havbruget ansøgte den 12. februar 2008 Hedensted Kommune om tilladelse til udvidelse af Havbruget, således at den samlede nettoproduktion ville være på 2500 tons fisk årligt med en udledning på 100 ton kvælstof og 13 tons fosfor. Kommunen vurderede på baggrund af en VVM-screening af et projekt om en udvidelse af de 2 eksisterende havbrug i As Vig, at der skulle udarbejdes et kommuneplantillæg med VVM-redegørelse.

VVM-redegørelsen⁶ var baseret på eksisterende data, suppleret med modelundersøgelser. Der blev anvendt koblede hydrodynamiske-økologiske modeller til at interpolere mellem eksisterende punktmålinger for på den måde at opnå en sammenhængende beskrivelse over større områder og længere perioder. Det konkluderes i VVM-redegørelsen om effekterne af udvidelserne af havbrugene, at:

⁶Hundshage og [virksomhed5] As - Vurdering af virkninger på miljøet. VVM-redegørelse. DHI oktober 2010.

Med fokus på koncentrationen af næringsstoffer, planktonalger, vandets gennemsigtighed, iltforhold i bundvandet samt sedimentets indhold af næringsstoffer og sulfid viste beregningerne, at ændringerne var små, lokale og af et omfang, der var langt mindre end de naturlige år-til-år variationer.

Set i forhold til de betydelige naturlige år-til-år variationer i ålegræs' dybdegrænse i nærområdet til havbrugene, samt meget begrænsede effekter på de fysisk-kemisk-biologiske forhold af betydning for bundplanter og bunddyr, må virkningerne af havbrugsudvidelsen overordnet set vurderes som ubetydelige for bunddyr og bundplanter.

Overordnet set vurderes virkningerne på fiskebestande, havpattedyr og fugle som ubetydelige.

Det kan konkluderes, at selv medicinering af hele den stående fiskebestand samtidigt ikke medfører miljøeffekter. Tilsvarende konkluderes, at kobber frigivet fra havbrugs-nettene ikke giver anledning til miljøeffekter.

Det vurderes, at en øget havbrugsproduktion ved Hundshage ikke vil give anledning til væsentlige effekter på Naturbeskyttelsesområdet omfattende den nordlige del af Horsens Fjord samt havet vest for Endelave.

Med henblik på at få en faglig vurdering af den udarbejdede VVM-redegørelse anmodede Hedensted Kommune konsulentfirmaet [virksomhed6] om at gennemgå den af DHI udarbejdede VVM-redegørelse.

Det fremgår af [virksomhed6] rapport⁷, at den har haft til formål at vægte og vurdere de mange informationer, vurderinger og konklusioner, der fremlægges i VVM-redegørelsen Havbrug i As Vig. Rapporten forholder sig derfor til emner, områder, vurderinger og konklusioner, hvor [virksomhed6] har fundet det relevant at knytte en bemærkning og/eller en vurdering til det fremlagte materiale. [virksomhed6] anfører generelt, at kalibreringen af de i VVM-redegørelsen anvendte modeller er uigennemsigtig, således at følsomheden og antagelserne ikke kan efterprøves. Det fremgår bl.a. ikke af VVM-redegørelsen hvilke kalibreringsparametre der er anvendt, og hvordan randdata og initial data er tilvejebragt, ligesom modellernes resultater ikke altid kan genkendes i de faktisk målte forhold. Det bemærkes bl.a. specifikt om:

⁷Bemærkninger til VVM-redegørelse. [virksomhed6] 12. november 2010.

2.5 VVM afsnit 5 - Eksisterende miljøforhold

I afsnit 5.1 redegøres for, at 2005 er valgt som et repræsentativt år, der danner grundlag for en modelopsætning for området, da 2005 var det år, som afviger mindst fra langtidsmidler for perioden 2000-2008. Dette må betyde, at der i perioden 2000 - 2008 er år, hvor de metrologiske forhold er mere miljømæssigt ugunstige end i 2005. Ved at vælge det år, der er det værst mulige for miljøforholdene, og bruge dette som baggrund for modellen, vil man få et mere reelt indblik i hvilke miljøpåvirkninger det ansøgte projekt kan have. Der savnes en analyse eller vurdering, hvad betydningen er for ikke at inddrage året med de mest ugunstige miljøforhold.

Vedrørende selve modelleringen er der en meget omfattende, men generel beskrivelse af de enkelte delkomponenter i model set-upet. Beskrivelsen er dog ikke altid konsistent. Hverken hoveddokumentet eller Appendiks D formår klart at formidle hvorledes de enkelte komponenter hænger sammen.

(...)

I afsnit 5.3.1 skrives "og vigtigst, at der i løbet af vinteren fra slutningen af en produktionsperiode til starten af den følgende om foråret sker et fald i glødetabet (udtryk for organisk stof) til et lavere niveau, som ikke viser ændringer over tid (fig. ...)". Af den omtalte figur fremgår, i modsætning til VVM'ens konklusion, at der fra nov97 til maj98 (vinteren 97-98) sker en stigning i glødetabet, altså det modsatte af hvad VVM'en bruger som argumentation. Det vurderes ikke at give mening at drage konklusioner på en udvikling i glødetabet på baggrund af den regressionsligning, der er fremsat i selve figuren. Dette ses bl.a. af, at en regressionskoefficient R² på 0,0036. Hvis data der imod deles i to perioder, en for 80'erne og en for 90'erne, så er der en klar tendens til stigning af glødetabet over tid for målingerne fra 90'erne. Det vurderes på den baggrund at data ikke underbygger de fremsatte vurderinger og konklusioner i VVM'en.

(...)

I afsnit 5.4 er det oplyst at der ikke foreligger tilgængelige målinger af vandkvaliteten i As Vig eller nærområdet, og som alternativ er vandkvaliteten derfor beregnet ved en koblet hydrodynamisk-økologiske model, kalibreret overfor 5 stationer i et defineret modelområde. [virksomhed6] har ved henvendelse til MC Aarhus med anmodning om evt. relevante vandkvalitetsdata i As Vig modtaget data for station 6883 As Vig, en målestation der ligger placeret umiddelbart øst for det projekterede område til [virksomhed5] As (se Figur ...). For denne station foreligger en dataserie for perioden 2001-2010 for parametrene vægtfylde, temp., salinitet, fluorescens, iltindhold for hele vandsøjlen fra bunden til vandoverfladen (eksempler af dataudtræk er vist i Figur ...). Ligeledes foreligger fra samme station en dataserie for perioden 2001-2006 for parametrene ammonium-N, nitrit-nitrat, nitrogen total, orthophosphat, Phosphat, siliciumdioxid, chlorophyll a, alle registreret i 1 meters dybde under havets overflade.

Det må dermed konstateres, at der foreligger yderst relevante data som ikke er inddraget i VVM'en. Det vurderes umiddelbart, at disse data kan benyttes med et stort udbytte, både i forhold til selve modelleringerne, men også i vurderingerne af miljøtilstanden i As Vig og hvilke konsekvenser de ansøgte projekter vil have.

(...)

Sammenligning af iltindholdet for modelresultatet for den udvalgte lokalitet i As Vig (Figur ...) og de faktuelle iltmålinger i As Vig (Figur ...)

viser en vis difference, ved at iltindholdet i 2005 i en længere periode (august - november) er under den kritiske iltgrænse på 4 mg/l i As Vig. Dette vurderes som indikation af, at modelkoncentrationerne for ilt er overestimerede (figur ...), og dermed eventuelt kan give resultater, der er mere miljøpositive end virkeligheden.

(...)

2.6 VVM afsnit 6 - Vurdering af mulige miljøkonsekvenser

I VVM'ens konklusion for vandkvalitet (afsnit ...), fremsættes "Set i forhold til de betydelige naturlige år-til-år variationer i vandkvaliteten i modelområdet (se Figur ..., Appendiks ...) er de produktionsafhængige ændringer langt mindre og må overordnet set vurderes som små". Hvorefter der for de forskellige påvirkningstyper er vurderet, at den overordnede betydning er "ingen" (se VVM tabel ...).

For det første så viser den figur (...) og det appendiks (...) der henvises til, intet i forhold til år til år variationer. Figuren er en præsentation af diverse vandkvalitetsparametres udvikling for en periode på 11 mdr. i 2005.

For det andet må det antages, at en påvirkning (mertilførsel) altid må "lægges ovenpå" år til år variationer. Det er normalt ikke en acceptabel argumentation, at det hele varierer over en årrække, og at en given påvirkning er underordnet set i det lys.

Ligeledes bør de forskellige vurderinger sættes i forhold til, at den nuværende miljøtilstand ikke er acceptabel, og at der må forventes at skulle ske tiltag forbedrer miljøtilstanden i området.

(...) Ved at benytte gennemsnitlige værdier, uden at lave en vurdering af hvad gennemsnittet dækker af interval, så risikerer man at ignorere de miljøpåvirkninger som vil optræde når der opstår kritiske forhold i As Vig. Det ligger uden for [virksomhed6] opgaverammer at gennemføre disse beregninger og vurderinger, og ovenstående er blot fremhævet for at påpege denne vinkel, som helt er udeladt i VVM'en.

2.7 VVM afsnit 7 - Frednings- og naturbeskyttelsesområder

I forbindelse med omtalen af sedimentberigelsen i Habitatområde H52 (Figur ...), som i VVM'en vurderes ikke at overstige 1 %, hvortil der skrives "*Dette begrundes i områdets lave vanddybde og dermed gode iltforhold ved bunden, som ikke sætter begrænsninger for udvikling af bundfaunaen i takt med en øget tilførsel af organisk stof*".

Med henvisning til VVM'ens figur (...) kan det konstateres at der i den vestlige del af habitatområde H52 var iltsvind, senest i august 2010. Derfor virker den benyttede begrundelse med "gode iltforhold ved bunden" som misvisende i den sammenhæng den er benyttet."

Hedensted Kommune har valgt at betragte den af DHI udarbejdede VVM-redegørelse og [virksomhed6]-rapport som kommunens samlede VVM-redegørelse, og oplyste på den baggrund med mail af 15. november 2010 ansøger om, at man ikke kunne tillade en udvidelse som ansøgt, idet de miljømæssige konsekvenser gjorde, at det planmæssige grundlag ikke kunne tilvejebringes. Samtidig tilkendegav kommunen, at man arbejdede på oplæg til miljøgodkendelse af havbrugene i As Vig, som under forudsætning af, at udledningerne fra havbrugene ikke ville stige indebar en mulighed for produktionsudvidelse.

Hedensted Kommune gav med miljøgodkendelsen af 2. februar 2011 tilladelse til fortsat drift af Havbruget med en beregnet udledning svarende til den hidtil tilladte maksimalt fastsatte foderkvotient⁸, dvs. 8,95 tons kvælstof og 1 tons fosfor pr. år, samt med mulighed for en produktionsudvidelse i takt med indførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger.

⁸Jf. Miljøministeriets vejledning nr. 9163 om godkendelse af saltvandsbaseret fiskeopdræt (Havbrugsvejledningen).

Naturbeskyttelsesinteresser

De kystnære farvandsområder huser vigtige yngle- og opvækstområder for bl.a. fladfisk, sild og ål. Her ud over findes en række specielle plante- og dyrearter, som udgør et vigtigt fødegrundlag for en lang række bestande af vandfugle. Den gennemsnitlige strømretning i farvandsområdet er i 80 % af tiden nordgående⁹ og forløber fra Havbrug mod nordvest og nordøst ind i det tilstødende Natura 2000-område nr. 56. den nærmeste afstand fra Havbrugsområdet til Natura 2000-områder er ifølge de i godkendelsen angivne hjørnekoordinater på ca. 450 meter. Det fremgår af Ortofoto, at over halvdelen af netburene i bl.a. 2010 og 2012 var placeret uden for det godkendte havbrugsområde, og at afstanden fra den østligst placerede netbur til Natura 2000-området var på ca. 440 meter.

⁹Jf. Miljøneutral udvidelse af havbrugsproduktionen, DHI. Dansk Akvakultur Rapport 31. oktober 2008.

Natura 2000-plan

Det fremgår af Miljøministeriets Natura 2000-plan¹⁰ for EF-fuglebeskyttelsesområde nr. 36 og EF-habitatområde nr. 52, at der er i forhold til områdets overordnede målsætning er specielt fokus på de marine naturtyper og kystnaturtyperne. Fjordområdets hav- og kystnatur udgør et stort, sammenhængende naturområde med naturlig dynamisk udvikling af kystnaturen og med udbredte yngle- og rasteområder for hav- og kystfugle og havpattedyr.

¹⁰Natura 2000-plan 2010-2015. Horsens Fjord, havet øst for Endelave, Natura 2000-område nr. 56. Habitatområde H52. Fuglebeskyttelsesområde F36. Miljøministeriet, Naturstyrelsen. 2011.

Det vurderes i Natura 2000-planen, at bevaringsstatus for en række af de beskyttede arter og naturtyper er ugunstig, og det angives:

"Næringsstofbelastning udgør en trussel mod de marine naturtyper sandbanker, vadeblader, laguner, bugter og rev. Bjergand, ederfugl, fløjlsand, hvinand, stor skallesluger og skarv påvirkes også negativt."

En næringsstofbelastning vil medføre en stor produktion af planktonalger, der kan resultere i nedsat sigtdebyde, begrænsning af ålegræssets dybdeudbredelse samt hyppige tilfælde af iltsvind ved bunden. Bundfaunaens sammensætning vil påvirkes negativt af iltsvind, og dermed påvirkes også de arter, som finder deres føde i disse marine områder. Det drejer sig specifikt om bjergand, ederfugl, fløjlsand og hvinand. Stor skallesluger og skarv, der begge lever af fisk, vil også kunne blive påvirket negativt.

Prognosen for opnåelse af gunstig bevaringsstatus er vurderet ugunstig for bl.a.:

– Sandbanker, vadeblader, laguner, bugter og rev på grund af stor belastning af næringsstoffer samt invasive arter.

– (...)

– Gråsæl på grund af meget lille og svingende bestand.

– Alle 5 udpegede ynglefuglearter: dværgterne, havterne, klyde, skarv og splitterne på grund af for få egnede og tilpas uforstyrrede

yngelekaliteter. For skarvs vedkommende tillige på grund af nedadgående bestandstal og fødemangel.

– Trækfuglene bjergand, ederfugl, skarv, fløjlsand og lille kobbersneppe på grund af fødemangel som følge af effekter af iltvind, samt mulig effekt af fiskeri og anden rekreativ aktivitet."

Ifølge de generelle retningslinjer for Natura 2000-området må areal og tilstand af udpegede naturtyper og levesteder for udpegede arter ikke gå tilbage eller forringes, og det angives i indsatsprogrammerne, at en reduktion af kvælstof-deposition på områdets habitatnaturtyper vil ske gennem administrationen af husdyrgodkendelsesloven, og at tilførslen af næringsstoffer til de marine naturtyper, søer og vandløb reguleres via Vandplanen.

Vandplan

Det fremgår om vandområdets tilstand i redegørelsesdelen af Miljøministeriets vandplan¹¹ at ingen af vandområderne i hovedvandoplandet Horsens Fjord, hverken åbne eller lukkede, der har opnået en god økologisk tilstand mht. de biologiske kvalitetselementer og det angives:

¹¹Vandplan 2010-2015. Horsens Fjord. Hovedvandopland 1.9 Miljøministeriet, Naturstyrelsen 2011.

"Indenfor Hovedvandopland Horsens Fjords kystvandsareal findes 2 havbrug lokaliseret i Horsens yderfjord og 2 havbrug i As Vig i vandområdet "Endelave og Kystvandet fra Norsminde Fjord".

På årsplan bidrager havbruget 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) tiltages hen mod slagtingen af fiskene om efteråret. Næringsstofudledningen fra havbrug, omend relativt begrænset set i forhold til den samlede årlige næringsstofbelastning, kommer dog på et kritisk tidspunkt af året, hvor betydningen lokalt ikke nødvendigvis er uvæsentlig i forhold til miljøtilstanden.

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

Det fremgår endvidere, at de nuværende udledninger af næringssalte til hovedvandoplandet Horsens Fjord fra de i området eksisterende havbrug indgår i de beregninger, der ligger til grund for vandplanens opgørelse over den samlede kvælstofpåvirkning 2005-2009.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger

Det i sagen omhandlede havbrug er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Virksomheden er optaget på bilag 2 - listepunkt I 203 - over godkendelsespligtig virksomhed¹².

¹²Jf. bekendtgørelse nr. 486 af 25. maj 2012 om godkendelse af listevirksomhed - Godkendelsesbekendtgørelsen. (Bilag 2 - Punkt I 203: 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)..

Bestående virksomheder omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens punkt I 203, der ikke er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skal i henhold til § 34, stk. 3 senest den 15. marts 2014 indsende ansøgning om godkendelse i overensstemmelse med §§ 7 og 8.

Vejle Amt meddelte med tilladelse¹³ af 19. oktober 1972 tilladelse til fortsat drift af havbruget fra 1. januar 1973 og efterfølgende i 1997 tilladelse til fortsat drift og anvendelse af foder. I 1998 meddelte Vejle Amt endvidere tilladelse til at halvdelen af [virksomhed4] produktion kunne flyttes til Hundshage havbrug.

¹³Jf. bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt.

Med ændringen af godkendelsesbekendtgørelsen i 2006 kan fortsat drift af havbrugets som hidtil ifølge overgangsbestemmelserne efter § 34, stk. 3 i godkendelsesbekendtgørelsen kun finde sted indtil marts 2014. Drift af havbruget efter 2014 forudsætter, at kommunen efter ansøgning har meddelt en ny godkendelse af hele havbruget.

Nævnet lægger til grund, at Hedensted Kommune - efter at kommunen på baggrund af en VVM-vurdering udarbejdet med henblik på en øgning af havbrugets produktion og udledningen af næringssalte på op til 100 tons N/år har vurderet, at der ikke kan gives godkendelse til en udvidelse af havbruget - har valgt at betragte havbrugets ansøgning om en udvidelse, som en ansøgning i henhold til overgangsbestemmelserne efter § 34, stk. 3.

I den aktuelle godkendelse af 2. februar 2011, er der i forhold til den oprindelige tilladelse af 19. oktober 1992 og de efterfølgende tilladelser til fortsat drift foretaget ændringer og tilføjet en række vilkår til havbrugets indretning og drift, herunder anvendelse af Dyneema-net, fodertype, udledning af næringssalte og medicin og hjælpepestoffer samt forureningsbegrænsende foranstaltninger.

Nævnet har ved hjælp af Ortofoto registreret, at over halvdelen af havbrugets netbure - i 2010: 10 af de anvendte 19 netbure og i 2012: 12 af de anvendte 21 netbure - er placeret uden for det nærfelt/havbrugsområde, som er udlagt omkring havbruget og angivet med hjørnekoordinater i godkendelsen. En placering af netbure uden for havbrugsområdet er i strid med godkendelsens vilkår 6.

I forhold til de gennemførte simuleringerne i notatet om udledning af medicin og hjælpepestoffer af april 2007 er burene således placeret omkring 300 meter længere mod nordøst end udgangspunktet, og nærmere det berørte Natura 2000-område.

Natura 2000-områder

Godkendelser, som meddeles efter § 33 i miljøbeskyttelsesloven, er omfattet af § 7, jf. § 8, stk. 7, i habitatbekendtgørelsen.

Før der træffes afgørelse om tilladelse eller godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skal der således foretages en vurdering af, om det ansøgte projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentlighedsvurderingen), jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1, jf. § 8, stk. 7, nr. 6.

Hvis projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter 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 § 7, stk. 2.

Ved EF-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Muslinge-dommen) er der fastlagt principper for habitatvurderinger. I dommen fastslås, at gennemførelse af en nærmere konsekvensvurdering af et projekts miljøpåvirkning af et EF-habitatområde er betinget af, at der foreligger sandsynlighed eller risiko for, at projektet vil påvirke habitatområdet væsentligt (præmis 43), at en konsekvensvurdering skal gennemføres, hvis det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan påvirke habitatområdet væsentligt (præmis 45), og at et projekt anses for at kunne påvirke et habitatområde væsentligt, når projektet risikerer at skade områdets bevaringsmålsætning (præmis 49).

Ifølge dommen (præmis 61) indebærer en konsekvensvurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at alle de aspekter af et projekt, som i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen, skal identificeres, før projektet kan godkendes under hensyn til bedste videnskabelige viden på området.

Der kan kun meddeles godkendelse af et projekt, hvis miljømyndigheden ud fra konklusionen på konsekvensvurderingen har opnået vished for, at projektet ikke har skadelige virkninger på habitatområdets integritet. En sådan vished er opnået, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 4.

I forhold til det berørte Natura 2000-område foreligger der ikke i sagen en specifik vurdering af konsekvenserne af en drift af havbruget med en samlet udledning pr. år på maksimal 6,9 tons N og 0,8 tons P og mulighed for udvidelse af produktionen som meddelt med vilkår i den aktuelle godkendelse af 2. februar 2011. Hedensted Kommune har dog som bemærkning til klagen vedrørende manglende konsekvensvurdering angivet, at det af den samlede VVM-rapport, der blev lavet i forbindelse med ansøgningen om udvidelse af havbruget i 2010, kan udledes, at en fastholdelse af de eksisterende produktionsforhold ikke vil forringe tilstanden i det beskyttede område eller påvirke udpegningsgrundlaget. Kommunen har i den forbindelse blandt andet henvist til rapporten med spredningsmodeller og -beregninger fra 2008 for brugen af medicin og hjælpepestoffer ved en produktion som hidtil, hvoraf det fremgår, at der ikke sker forringelser for de naturtyper, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området eller forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de beskyttede arter.

Nævnet kan konstatere, at den økologiske tilstand mht. de biologiske kvalitetselementer i farvandsområdet generelt ikke kan opfylde kriterierne for god økologisk tilstand i henhold til vandrammedirektivet, ligesom prognosen for opnåelse af gunstig bevaringsstatus for de beskyttede marine naturtyper sandbanker, vadeflader, laguner, bugter og rev i det berørte Natura 2000-område er vurderet ugunstig. Begge forhold primært som følge af udledningen af fosfor og kvælstof fra diffuse kilder som f.eks. jordbruget og spredt bebyggelse samt havbrug.

Nævnet finder det derfor vigtigt, at der i forbindelse med kommunens vurdering af havbrugets påvirkninger af Natura 2000-området fokuseres på såvel havbrugets direkte effekter af udledningen af næringsstoffer, medicin og hjælpepestoffer som havbrugets bidrag til den kumulative effekt af den samlede belastningen med disse stoffer i farvandsområdet.

Forinden en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til opdræt af laksefisk på havbruget, som krævet inden 2014, skal der således foretages en konkret vurdering af, om en godkendelse med en ændret placering og en drift med mulighed for udvidelse af produktionen, herunder effekten af etablering af fangkulturer, vil give anledning til negative påvirkninger i forhold til opnåelse af en gunstig bevaringstilstand for de beskyttede arter og naturtyper i det berørte Natura 2000-område.

På baggrunde af de i sagen foreliggende oplysninger finder nævnet ikke, at det kan afvises, at blandt andet en udledning på gns. 6,9 tons kvælstof om året fra havbruget, som i sig selv udgør 1,9 % af den samlede N-belastning til farvandsområdet - især i den periode, hvor biomassen i burene er højest - vil give anledning til perioder med iltsvind og negative påvirkninger af de beskyttede naturtyper i Natura 2000-området.

Strømrretningen i farvandsområdet indikerer desuden, at enhver udvidelse af produktionen på havbruget vil give anledning til, at den nuværende ugunstige bevaringstilstand i Natura 2000-området vil forrykkes i negativ retning og dermed fjerne sig fra det punkt, hvor området opnår en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede naturtyper. Etablering af fangkulturer kystnært vest for havbruget vil således ikke kunne kompensere for de direkte påvirkninger i Natura 2000-området af en øget produktion på havbruget. Nævnet er i den sammenhæng endvidere bekendt med, at kun udledningen af kvælstof på partikulær form, som udgør omkring 10 % af den samlede kvælstofudledning fra et havbrug, vil være tilgængeligt for fangkulturer af blåmuslinger.

I henhold til Muslinge-dommen vil det altid være nødvendigt at foretage en konsekvensvurdering af et projekts indvirkninger, når der hersker tvivl om udeblivelse af væsentlig virkning på udpegningsgrundlaget.

På denne baggrund finder nævnet ikke, at de foreliggende oplysninger i forbindelse med kommunens miljøgodkendelse af 2. februar 2011 i tilstrækkelig grad dokumenterer, at den med miljøgodkendelsens godkendte drift ikke skader habitatområdets integritet.

Nævnet hjemviser derfor sagen til kommunen med henblik på fornyet behandling. Det bemærkes i den forbindelse, at det datagrundlag, som lægges til grund for vurderingerne af havbrugets konsekvenser i forhold til Natura 2000-området, skal være opdateret og optimalt i forhold til de beskyttede arter og naturtyper, der indgår i udpegningsgrundlaget for det berørte Natura 2000-område.

BAT

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, skal der ved lovens administration lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedste, tilgængelige teknik (BAT), herunder mindre forurenende råvarer, processer og anlæg og de bedst muligt forureningsbekæmpende foranstaltninger. Ved denne vurdering skal der lægges særlig vægt på en forebyggende indsats gennem anvendelse af renere teknologi.

Det fremgår af den aktuelle godkendelse, at havbrugets netbure skal være udstyret med Dyneema-net og at der skal anvendes højeenergifoder, begge tiltag som ifølge Havbruksvejledning er at betragte som BAT. Herudover ville der kunne gennemføres forureningsbegrænsende foranstaltninger i form af etablering af fangkulturer af f.eks. muslinger og/eller makroalger, som ligeledes ifølge vejledningen angives som værende BAT.

I den aktuelle sag skal nævnet bemærke, at etableringen af fangkulturer kun kan betragtes som BAT, såfremt der kan dokumenteres en effekt af fangkulturerne i forhold til havbrugets udledning af næringsstoffer og med henblik på en optimering af havbruget.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Hedensteds Kommunes afgørelse efter § 33 i miljøbeskyttelsesloven af 2. februar 2011 om opdræt af

laksefisk i netbure og udledning af medicin og hjælpestoffer på [virksomhed5] As, og hjemviser sagen til fornyet behandling i overensstemmelse med retningslinjerne angivet ovenfor.