



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

26. maj 2016 ^{cs} J.nr.: NMK-10-00908 og NMK-34-00448 ^{cs} KlageID: 67266, 64546, 67255, 67258, 67262, 67259 ^{cs} Ref.: ANJAK-NM-KN

AFGØRELSESUDKAST

i sag om klage over tillæg til miljøgodkendelse og VVM-tilladelse til Energinet.dk til udvidelse af LI. Torup Gaslager

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, jf. § 33, stk. 1¹, og planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, jf. § 11 g².

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens afgørelser af 19. december 2014 om tillæg til miljøgodkendelse og VVM-tilladelse til Energinet.dk A/S, LI. Torup Gaslager vedrørende godkendelse til overgang til driftstilstand 2, herunder tilladelse til direkte udledning af spildevand.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet³. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden seks måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1, samt planlovens § 62, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af cand. jur. Pernille Christensen (formand), økotoksikolog K. Ole Kusk, marinbiolog Jan Frydensberg Nicolaisen, civilingeniør Uffe Sønderhousen og marinbiolog Stig Helmig (beskikkede medlemmer), jf. § 5 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1317 af 19. november 2015 om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven).

² Jf. lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning (planloven).

³ Jf. Lovbekendtgørelse nr. 1620 af 8. december 2015 om Natur- og Miljøklagenævnet.

1. Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Miljøstyrelsens tillæg til miljøgodkendelse af 19. december 2014 vedrørende overgang til driftstilstand 2, herunder tilladelse til direkte udledning af spildevand, samt Naturstyrelsens VVM-tilladelse af 19. december 2014, er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Børge Hermansen, Fjordvenner.dk, Virksund Lystbådehavn, Fritidsfiskerne Vesthimmerland & Han Herred, Dansk Ornitologisk Forening og Danmarks Naturfredningsforening.

Der klages navnlig over følgende:

- Vurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 6⁴:
 - At tilladelsen ikke er i overensstemmelse med habitatreglerne, Natura 2000-planen for området og den gældende vandplan.
 - At de grænseværdier, der ligger til grund for vurderingen efter habitatreglerne, ikke kan anvendes til miljøvurdering af udledning af tungmetaller.
 - At grænseværdierne for udledning af tungmetaller er angivet for den opløste mængde og ikke for den totale mængde tungmetaller.
 - At grænseværdierne for udledning af tungmetaller ikke tager højde for, at udledning vil finde sted over en syvårig periode.
 - At egenkontrolmålingerne af miljøfremmede stoffer er væsentligt lavere end registreret ved tidligere målinger og rapporteringer.
 - At konsekvenserne af udledning af tungmetaller ikke er vurderet kumulativt med øvrige menneskebetingede udledninger.
 - At der ikke er foretaget økotoksikologiske effektvurderinger af udledningen.
 - At modelgrundlaget for miljøvurdering af tungmetallernes betydning ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.
 - At de anvendte modelberegninger ikke tager højde for relevante lokale processer.
 - At miljøgodkendelsen ikke regulerer frigivelse af større mængder kviksølv fra oppanollag i to kaverner.
 - At blandingszoner ikke er begrænset mest muligt ved hjælp af BAT.
- Miljøgodkendelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1:
 - At bedst tilgængelig teknik (BAT) fravælges i miljøgodkendelsen uden at have vurderet rensemetoden MetClean kvantitativt eller kvalitativt.
 - At miljøgodkendelsen ikke regulerer udfældning af okker som konsekvens af udledningen.
 - At miljøgodkendelsen ikke indeholder vilkår om overvågningsprogram, kontrol og konsekvenser ved vilkårsbrud.
- VVM-redegørelsen efter planlovens § 11 g:
 - At udledningen af suspenderet stof er større end antaget i VVM-redegørelsen.
 - At der ikke er taget højde for andre farlige stoffer, som kan skade økosystemet og give udslæt, blærer og eksem hos mennesker.
 - At nedgang i visse fiskebestande under pilotprojektet ikke kan begrundes i naturlig variation.
 - At der ikke er et net til tilbageholdelse og beskyttelse af fisk og fiskeyngel.
 - At teknisk svigt kan medføre udledning af ufortyndet brine med fatale konsekvenser for fisk.
- At projektets overordnede formål er ændret undervejs.
- At udledningen vil have en negativ virkning på rekreative interesser.
- At udledningen fra kavernerne bør betragtes som affald og ikke spildevand.

⁴ Jf. Bekendtgørelse nr. 188 af 26. februar 2016.

- At fortynding af et forurenede produkt med en uforurenede mængde er en omgåelse af gældende regler.

2. Sagens oplysninger

2.1 Beskrivelse af det ansøgte projekt

Energinet.dk A/S har i september 2009 ansøgt om miljøgodkendelse af lagerudvidelse for Ll. Torup naturgaslager. Gaslageret er etableret i 1986-1995 ved udskylning i salthorste i undergrunden, som nu benyttes til opbevaring af naturgas. Salthorstene er opstået ved inddampning af havvand for omkring 200 millioner år siden.

Gaslageret består af et underjordisk lager og et overjordisk behandlingsanlæg. Det underjordiske lager består af syv kaverne, som er skyllet ud i salthorsten ca. 1.500 m under jordoverfladen. Over hver kaverne findes en kaverneplads med en brøndinstallation, som er forbundet til behandlingsanlægget. Det overjordiske behandlingsanlæg består af et anlæg til indpumpning af gas i det underjordiske lager og et anlæg til udtræk af gassen og tilbagelevering af gassen til transmissionssystemet.

Det ansøgte projekt omfattede oprindeligt også udskylning af ni nye kaverne, men blev i forbindelse med Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens behandling af sagen ændret til kun at omfatte genudskylning af de syv eksisterende kaverne. Genudskylningen har til formål at sikre nødvendigt sikkerhedsmæssigt vedligehold af de eksisterende kaverne samt at retablere det volumen, som er tabt ved krympning.

Den første udskylning af kaverne fandt sted inden vedtagelsen af habitatdirektivet i 1992 og den efterfølgende danske udpegning af habitatområder. Ved den første udskylning af kaverne i 1986-1995 blev der etableret et udskylningsanlæg, som Energinet.dk vil benytte til fyldning og efterfølgende udskylning af de syv kaverne. Udskylningsanlægget består af to 9 km lange rørledninger mellem Virksunddæmningen og behandlingsanlægget ved Ll. Torup, en pumpestation ved Virksunddæmningen og en pumpestation på behandlingsanlægget. Til genudskylning af kaverne anvendes vand fra Hjarbæk Fjord, som via pumpestationen ved Virksund pumpes gennem den ene rørledning til gaslageret og ned i den pågældende kaverne. Vandet får saltet i kaverne til at opløses, og dermed udvides lagerkapaciteten. Det mættede saltvand (brine) pumpes via den anden rørledning tilbage til Virksund, hvor det fortyndes med vand fra Hjarbæk Fjord, inden det ledes ud i Lovns Bredning nord for Virksunddæmningen. Udledningen kan indeholde forskellige salte, suspenderet stof, TOC, glycolforbindelser, metaller (herunder tungmetaller), kulbrinter samt organisk og uorganisk kvælstof og fosfor.

Det ansøgte projekt er inddelt i to faser, hvor første fase er et pilotprojekt (driftstilstand 1), som består af genudskylning af én kaverne ved reduceret skyllehastighed (120 m³/time) samt monitoring af projektets miljøpåvirkning. Anden fase (driftstilstand 2) omfatter genudskylning af de øvrige seks kaverne, hvor den maksimale skyllehastighed er reduceret fra en oprindelig planlagt skyllehastighed på 240 m³/time til 120 m³/time svarende til skyllehastigheden for pilotprojektet. Det tager ca. ét år at udskylle hver kaverne, og projektet forventes at strække sig over syv år.

Driftstilstand 1 (pilotprojektet) med udvidelsen af den første kaverne er afsluttet. Udvidelse af den anden kaverne (dvs. den første kaverne i driftstilstand 2) blev afsluttet i december 2015. Påfyldning af vand i den tredje kaverne er igangsat. Energinet.dk forventer at starte udledning af fortyndet brine fra den tredje kaverne i juli 2016 og afslutte udledningen i foråret 2017.

2.2 Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens afgørelser

Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen har den 28. oktober 2011 truffet afgørelse om miljøgodkendelse af og VVM-tilladelse til udvidelse af Ll. Torup Gaslager. Det fremgår af miljøgodkendelsen, at driftstilstand 1 kan påbegyndes efter forudgående accept fra myndighederne, og at driftstilstand 2 kan påbegyndes efter

fuldførelse af driftstilstand 1 og efter forudgående accept fra myndighederne. Driftstilstand 1 er som ovenfor nævnt på nuværende tidspunkt gennemført.

Miljøstyrelsen påbegyndte i oktober 2014 behandlingen af miljøgodkendelsen af den del, som vedrører overgang til driftstilstand 2 og vilkår herfor, hvorefter Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen den 19. december 2014 har truffet afgørelse om tillæg til miljøgodkendelse af 28. oktober 2011 efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og afgørelse om VVM-tilladelse efter planlovens § 11 g vedrørende overgang til driftstilstand 2, herunder tilladelse til direkte udledning af spildevand i form af skyllevand fra kaverner til Lovns Bredning. Tillægget omfatter vilkårsændringer og tilpasninger som følge af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse NMK-10-00471 og NMK-34-00135 af 20. december 2013 samt af de indsamlede resultater fra pilotprojektet (driftstilstand 1).

Miljøstyrelsen har i afsnit 3 i tillæg til miljøgodkendelsen bl.a. anført:

- At det bemærkes, at der i nærområdet ifølge sedimentmodellen vil ske en vis ophobning af de modellerede metaller, men at det vurderes, at udledningen kun vil have marginal betydning for de marinbiologiske forhold samt for områdets fiskebestande. I forlængelse heraf bemærkes det, at forøgelsen af koncentrationer er modelleret på et konservativt grundlag.
- At habitatvurderingen af ophobning af tungmetaller i sedimentet har vist, at det samlet set kan konkluderes, at koncentrationerne af de udledte tungmetaller til sedimentet ikke vil variere mere end det, der er observeret i området som naturlig variation.
- At det vurderes, at påvirkningen som følge af udledningen vil ske i et så relativt lille område, at det ikke vil påvirke Natura 2000-områdets integritet som helhed.
- At det vurderes, at projektet ikke hindrer en opfyldelse af de relevante vandplaners miljømål, og at retningslinjerne i de relevante vandplaner er opfyldt.
- At det vurderes, at Energinet.dk har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af BAT, og at virksomheden kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet.

Der er i miljøgodkendelsen af 28. oktober 2011 stillet vilkår om egenkontrolmålinger af indholdet af forskellige salte, suspenderet stof, TOC, glycolforbindelser, metaller, kulbrinter, organisk og uorganisk kvælstof, fosfor, samt COD, ilt og pH. Egenkontrolmålingerne skal udføres hver måned, dvs. 12 gange om året. Der er i miljøgodkendelsen opstillet et maksimalt udlederkrav til vandmængde og salinitet. Samtidig er der opstillet et generelt og et maksimalt udlederkrav til suspenderet stof, COD, ilt, glycolforbindelser og en række metaller.

Vilkår i miljøgodkendelsen af 28. oktober 2011 er videreført i tillæg til miljøgodkendelse af 19. december 2014. I tillæg til miljøgodkendelse af 19. december 2014 er der desuden opstillet nye og reviderede udlederkrav til en række metaller. Samtidig er der stillet krav om, at de første seks egenkontrolmålinger skal udføres hver 14. dag, og at de efterfølgende skal udføres hver måned.

2.3 Natur- og planforhold

Ll. Torup Gaslager er beliggende i landzone ved Ll. Torup i Viborg Kommune i nærheden af Natura 2000-området N30 Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simsted og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk. Udledningen af udskylningsvandet sker direkte til dette Natura 2000-område, som omfatter habitatområde H30 Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simsted og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk og fuglebeskyttelsesområderne F14 Lovns Bredning og F24 Hjarbæk Fjord, jf. Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 188 af 26. februar 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

2.3.1 Natura 2000-plan 2010-2015 for Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simested og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk

Ved afgørelse om henholdsvis tillæg til miljøgodkendelse og VVM-tilladelse har Natura 2000-plan 2010-2015⁵ for Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simested og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk udgjort administrationsgrundlaget for de pågældende miljømyndigheder.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området er en lang række naturtyper og arter. De marine habitatnaturtyper omfatter Mudder- og sandflader blottet ved ebbe (1140), Større lavvandede bugter og vige (1160), Rev (1170) og den særligt prioriterede naturtype Kystlaguner og strandsøer (1150). De marint relaterede arter på udpegningsgrundlaget for habitatområdet er flodlampret, stavsild, spættet sæl og odder. Det fremgår endvidere af Natura 2000-planen for området, at udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne er sangsvane, taffeland, trolldand, hvinand, blichøne, rørdrum, engsnarre, klyde, hjejle, toppet skallesluger og stor skallesluger.

I Natura 2000-planen er det angivet, at miljøfarlige stoffer anses som en trussel for det pågældende Natura 2000-område i form af påvirkninger af naturtyper og arter, der er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Det fremgår af Natura 2000-planens afsnit om vurdering af bevaringsstatus og prognose, at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for de fire marine naturtyper primært på grund af stor belastning med næringsstoffer fra oplandet. For habitatnaturtypen Rev (1170) gælder, at prognosen desuden er vurderet ugunstig som følge af fiskeri med bundslæbende redskaber. Endvidere er prognosen ugunstig eller vurderet ugunstig for taffeland, trolldand og blichøne på grund af den reducerede fødegrundlag som følge af næringsstofbelastning i Hjarbæk Fjord.

Den overordnede målsætning i Natura 2000-planen er, at naturtyperne i Hjarbæk Fjord, Lovns Bredning og de større søer i området prioriteres at opnå en gunstig bevaringsstatus, hvilket bl.a. forudsætter en god vandkvalitet. At opnå gunstig bevaringsstatus vil tilfredsstille livbetingelserne for de vigtige forekomster af trækkende vandfugle som bl.a. sangsvane og trolldand.

En af de konkrete målsætninger i Natura 2000-planen for naturtyper og arter er, at de skal have en gunstig bevaringsstatus. Denne konkrete målsætning gælder også for naturtyper og arter uden tilstandsvurdering og/eller med en ukendt prognose, herunder de marine naturtyper. Det betyder, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for områdets udpegede arter skal stabiliseres eller øges, således at der er grundlag for de i Natura 2000-planen angivne bestandstal eller, for arter uden bestandstalsmål, grundlag for tilstrækkelige egnede yngle- og fourageringsområder. Desuden er det en konkret målsætning i Natura 2000-planen, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for sangsvane, engsnarre og øvrige ynglefugle øges, således at der er tilstrækkeligt med egnede yngle- og fourageringssteder inden for fuglebeskyttelsesområdet. Ydermere er det en konkret målsætning, at tilstanden og det samlede areal af levesteder for trækfugle stabiliseres eller øges, således at der er grundlag for rastende/fouragerende bestande på 10.000 taffelænder, 9.000 trolldænder, 10.000 toppet skallesluger, 3.000 stor skallesluger, 15.000 blichøns og 400 klyder.

I Natura 2000-plan 2010-2015 anføres endvidere, at Natura 2000-planen er koordineret med Vandplan for Limfjorden, at tilstanden for vandområderne ifølge Vandrammedirektivet ikke må forringes, og at vandplanens indsatsprogram generelt vil forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande. Det fremgår af Natura 2000-planen, at forbedringen sker ved reduktion i tilførslen af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer. Det anføres endvidere 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.

⁵ <http://naturstyrelsen.dk/media/nst/68768/030Plan.pdf>

I rapporten om kriterier for gunstig bevaringsstatus for EF-habitatdirektivets 8 marine naturtyper⁶ er kriteriet for miljøfarlige stoffer i biota og sediment, at koncentrationen skal fastholdes eller mindskes til et fastlagt niveau.

2.3.2 Natura 2000-plan 2016-2021 for Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simsted og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk

Natura 2000-plan 2010-2015 er efter afgørelse om henholdsvis VVM-tilladelse og miljøgodkendelse blevet erstattet med den nye Natura 2000-plan 2016-2021⁷, der blev offentliggjort den 20. april 2016.

Ifølge Natura 2000-plan 2016-2021 udgør udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området en lang række naturtyper og arter. De marine habitatnaturtyper omfatter Vadeblade (1140), Bugt (1160), Rev (1170) og den særligt prioriterede naturtype Kystlagune (1150). De marine arter omfatter flodlampret, stavsild, spættet sæl og odder. Det fremgår endvidere af Natura 2000-planen, at udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne er sangsvane, taffeland, troidand, hvinand, blichøne, rørdrum, engsnarre, fiskeørn og plettet rørvagtel.

Den nye plan indebærer en videreførelse af den tidligere Natura 2000-plans overordnede målsætning om at skulle opnå gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Endvidere er det en overordnet målsætning, at områdets økologiske integritet sikres i form af en for naturtypen hensigtsmæssig drift/pleje og hydrologi, en lav næringsstofbelastning og gode sprednings- og etableringsmuligheder for arterne. Det anføres endvidere i den nye Natura 2000-plan for området, at de konkrete målsætninger for området fortsat er, at naturtyper og arter på sigt skal opnå en gunstig bevaringsstatus.

Endelig fremgår det af den nye Natura 2000-plan, at indsats til bedring af vandkvaliteten i overflade- og grundvand gennemføres som led i vandplanlægningen, ligesom reduktion af kvælstofdeposition sker gennem husdyrgodkendelsesloven og generelle tiltag til at mindske luftforureningen, og således ikke er en del af Natura 2000-planens indsatsprogram. Dette indebærer, at det nu udelukkende er Vandplan for Limfjorden, der regulerer indsatsen for en forbedring af vandkvaliteten i området, og i øvrigt indeholder de vandkvalitetsrelaterede målsætninger, som er relevante for Natura 2000-området.

2.3.3 Vandplan 2010-2015 for Limfjorden

I Vandplan for Limfjorden 2010-2015⁸ er det anført, at miljømålet for de marine vandområder i Hovedvandopland Limfjorden er fastsat til 'god økologisk tilstand'. Miljømålet omfatter økologisk og kemisk tilstand. I miljømålet for økologisk tilstand indgår miljøkvalitetskrav for visse miljøfarlige forurenende stoffer. 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-stoffer⁹). Alle marine vandområder i hovedvandoplandet skal ifølge vandplanen opfylde god kemisk tilstand.

⁶ Kriterier for gunstig bevaringsstatus for EF-habitatdirektivets 8 marine naturtyper. Faglig rapport fra DMU, nr. 549. Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet, 2005.

⁷ http://naturstyrelsen.dk/media/189262/30_n2000plan_2016-21.pdf

⁸ http://naturstyrelsen.dk/media/nst/66578/1_2_Limfjorden_dec_2011.pdf

⁹ Stoffer, der er omfattet af relevante datterdirektiver under Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2006/11/EF om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø.

Det fremgår endvidere af vandplanen, at Hjarbæk Fjord er en slusefjord, hvor der sker vandudveksling med Lovns Bredning gennem en sluse i vejdamningen ved Virksund, og området er som følge heraf udpeget som stærkt modificeret. Kunstige og stærkt modificerede vandområder defineres i vandplanen som overfladevand, der som resultat af fysiske ændringer som følge af menneskelig aktivitet, i væsentlig grad har ændret karakter i forhold til et naturligt plante- og dyreliv. Plante- og dyrelivet i fjorden er ifølge vandplanen i høj grad negativt påvirket af den fysiske modifikation.

I vandplanen er der konstateret miljøfarlige stoffer i en mængde, der overskrider vandplanens anvendte vurderingskriterier. Dette gælder for tungmetallerne cadmium, bly, nikkel, kobber, zink, arsen og krom, hvor de målte niveauer i delområderne generelt er på et niveau, hvor der er risiko for skadelige biologiske effekter. Dette gælder både for niveauerne i muslinger og sediment. Indholdet af miljøfarlige forurenende stoffer i vandområdet kan således ifølge vandplanen have en negativ indflydelse på bundlevende dyr og planter¹⁰. Indholdet af stofferne i sediment og biota er i vandplanen vurderet i forhold til OSPAR's vejledende økotoksikologiske kriterier (Ecological Assessment Criteria, EAC; OSPAR, 1998). Desuden er de vurderet i forhold til 75 %- og 90 %-fraktilen for tilsvarende landsdækkende analyser for sediment og biota, for så vidt der foreligger sådanne værdier.

Det er i vandplanen angivet, at vandplanens indsatsprogram generelt skal udvirke en nødvendig forbedring af vandkvaliteten i større søer, vandløb, fjorde og kystvande. Forbedringen skal blandt andet ske ved reduktion i tilførslen af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer fra oplandet til fjorden. Det fremgår ydermere af vandplanen, at konkrete vandområder er tildelt indsatskategori 2 og 3 på baggrund af overskridelser af midlertidige vurderingskriterier for enkelte stoffer¹¹. Dette er blandt andet sket på baggrund af de fundne niveauer af kobber i muslinger samt metallerne arsen, cadmium og nikkel i sediment¹².

Det fremgår endelig af vandplanen, at vandområder med en kendt betydende belastning fra punktkilder placeres i kategori 2 'under observation'. I de resterende områder, dvs. Halkær Bredning samt Skive Fjord, Lovns og Risgårde Bredning, Hjarbæk Fjord og området vest for Mors, kan den kemiske tilstand ikke vurderes på grund af manglende data, og den kemiske tilstand er dermed ukendt i disse områder.

I Natura 2000-plan 2010-2015 anføres, at denne plan er koordineret med vandplanen, og at tilstanden for vandområderne ifølge Vandrammedirektivet ikke må forringes, og at vandplanens indsatsprogram generelt skal udvirke en nødvendig forbedring af den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande. Forbedringen skal ske ved reduktion i tilførslen af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer. Det anføres endvidere 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.

2.3.4 Forslag til Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn¹³

I forslag til 2. generations vandområdeplaner er den kemiske og økologiske tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer vurderet på baggrund af dels EU-fastsatte og dels nationalt fastsatte miljøkvali-

¹⁰ Jf. Vandplanens s. 160-161

¹¹ På baggrund af tilstandsvurderingen og vurdering af evt. kilder til stoftilførsel er kystvandene inddelt i fire indsatskategorier. Kategori 1 omfatter "Vandområder uden problem", kategori 2 omfatter "Vandområder under observation", kategori 3 vedrører "Vandområder med behov for stofbestemt indsats" og kategori 4 omfatter "Vandområder med ukendt tilstand/belastning".

¹² Jf. s. 210 ff. og tabel 2.3.10. i Vandplanen.

¹³ <http://naturstyrelsen.dk/media/131390/vandomraadeplan-jylland-og-fyn.pdf>

tetskrav i bekendtgørelse nr. 1022 af 25. august 2010 om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet¹⁴.

Miljøkvalitetskrav, for både de nationalt fastsatte miljøfarlige forurenende stoffer i bekendtgørelsens bilag 2 og de EU-fastsatte miljøfarlige forurenende stoffer i bekendtgørelsens bilag 3, er overvejende fastsat for stoffers koncentration i vand, mens der i mindre omfang er fastsat miljøkvalitetskrav for stoffers koncentration i organismer (fisk og muslinger) og sediment. Da overvågningen af miljøfarlige forurenende stoffer, herunder tungmetaller, ofte vurderes at kunne gennemføres mere hensigtsmæssigt i sediment, fisk eller muslinger, har en række af disse miljøkvalitetskrav ikke kunne anvendes i vandområdernes tilstandsvurdering.

Forslag til vandområdeplan findes dels som et plandokument og dels på MiljøGIS-kort. Det fremgår af MiljøGIS-kortet, som viser vandområdernes tilstand¹⁵, at:

- den kemiske tilstand, vurderet ud fra EU-fastsatte miljøkvalitetskrav for vand og biota i Lovns Bredning og Hjarbæk Fjord, er god. Den kemiske tilstand i sedimentet er vurderet at have en ukendt tilstand.
- den økologiske tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer, vurderet ud fra nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav for vand, biota og sediment i Lovns Bredning og Hjarbæk Fjord, er ukendt.

Det fremgår af forslag til vandområdeplanen, at de miljøfarlige forurenende stoffer, der konkret er anvendt i vurderingen af den kemiske tilstand i de marine områder i vandområdedistriktet Jylland og Fyn, er benz(a)pyren, fluoranthen og dioxiner i muslinger, og kviksølv, BDE (bromerede diphenylether/flammehæmmere), PFOS (perfluoroctansulfonsyre), dioxiner og hexachlorbenzen i fisk.

2.3.5 Viborg Kommunes naturhandleplan

De kommunale myndigheder har på baggrund af Natura 2000-plan 2010-2015 og vandplanen defineret miljøfarlige stoffer som en trussel i deres naturhandleplan¹⁶ for det pågældende Natura 2000-område.

Den kommunale indsats vil på baggrund af planerne overvejende dreje sig om at begrænse tilførslen af næringsstoffer til naturtyperne, sikre hensigtsmæssig hydrologi og sikre velegnede levesteder for alle arter på udpegningsgrundlaget.

Det anføres endvidere i handleplanen, at indsatsen for hovedparten af arterne på udpegningsgrundlaget vil ske gennem den generelle naturtypeindsats for lysåbne naturtyper og skovnaturtyper, og at det forventes, at tilstanden og det samlede areal af levesteder stabiliseres eller øges således, at der er grundlag for planens langsigtede bestandstal for fuglene eller grundlag for tilstrækkelige egnede yngle- og fourageringsmuligheder for de øvrige arter.

2.4 Habitatvurdering

I Naturstyrelsens notat af 9. december 2014 vedrørende opfølgning på Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse, har Naturstyrelsen på baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. december 2013 bl.a. gennemført en modellering af et års sedimentation af arsen, bly, cadmium, kviksølv og stronti-

¹⁴ Jf. nu bekendtgørelse nr. 1725 af 16. december 2015 om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet, samt bekendtgørelse nr. 439 af 19. maj 2016 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

¹⁵ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv2h2014>

¹⁶ <http://kommune.viborg.dk/Borger/Natur,-miljoe-og-affald/Mose,-hede-og-andre-arealer/Natura2000/Natur-handleplaner>

um som følge af kaverneudskylningen¹⁷. Naturstyrelsen har på baggrund af modelresultaterne beregnet koncentrationen af de nævnte metaller efter syv års udledning på to stationer i Lovns Bredning henholdsvis 200 m (P7) og 1.000 m (P6) fra udledningen, se tabel herunder.

Parameter	Arsen	Bly	Cadmium	Kviksølv	Strontium
	mg/Kg TS	mg/Kg TS	mg/Kg TS	mg/Kg TS	mg/Kg TS
Højest målte konc. på P7	6,1	20	0,68	0,05	116
Modelleret merkonc. P7	0,038	0,49	0,026	0,0086	35
Konc. efter 7 udskylninger P7	6,4	23,4	0,86	0,11	361
Modelleret merkonc. P6	0,005	0,064	0,0034	0,0011	4,54
Konc. efter 7 udskylninger P6	6,1	20,5	0,7	0,06	148
Nedre aktionsniveau, Bek 32	20	40	0,4	0,25	

Ophobning af tungmetaller i sedimentet i Lovns Bredning ifølge sedimentmodellen i nærområdet (P7) og på en station (P6) 1.000 m fra udledning. Tabellen er fra Naturstyrelsens notat af 9. december 2014 vedr. opfølgning på Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse. Den anførte forkortelse Bek 32 antages at henvise til bekendtgørelse nr. 32 af 7. januar 2011 om dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning)¹⁸. Det anvendte Nedre aktionsniveau findes i Vejledning nr. 9702 af 20. oktober 2008 om dumpning af optaget havbundsmateriale – klapning.

Naturstyrelsen har derefter foretaget en vurdering af de supplerende beregninger og miljøvurderinger vedrørende sediment, biota, fiskebestande samt Natura 2000-området. På baggrund af dette har Miljøstyrelsen i sit tillæg til miljøgodkendelse af 19. december 2014 vurderet, at driftstilstand 2 kan igangsættes.

Vurderingen af udledningens påvirkning af Natura 2000-området, som er gennemført i forbindelse med VVM-processen, er suppleret med ny viden om sedimentation og ophobning af metaller. Samlet set konkluderes det, at koncentrationerne af de udledte tungmetaller til sedimentet ikke vil variere mere end det, der er observeret i området som naturlig variation. Den naturlige variation er bl.a. betinget af influx af havvand fra Vesterhavet, som også indeholder de metaller, der er lagt vægt på i habitatvurderingen. I den sammenhæng anfører Naturstyrelsen, at strontium er den femte mest forekommende metalion i havvand og kan forekomme i koncentrationer op til 14 mg/L. Det anføres endvidere, at der i nærområdet ifølge sedimentmodellen vil ske en vis ophobning af de modellerede tungmetaller, men det vurderes samtidig, at

¹⁷ LI. Torup Gaslager. Vedligeholdelsesprojekt. Sedimentation af visse metaller. Rambøll, juni 2014.

¹⁸ Nu bekendtgørelse nr. 1130 af 23. september 2015 om bypass, nyttiggørelse og klapning af optaget havbundsmateriale.

udledningen kun vil have marginal betydning for de marinbiologiske forhold samt for området's fiskebestande. Det bemærkes i den forbindelse i Naturstyrelsens notat, at forøgelsen af koncentrationer er modeleret på et konservativt grundlag.

Der lægges desuden vægt på, at udledningen fra hele projektet ikke vil give anledning til en ophobning i sedimentet, der overskrider klapvejledningens¹⁹ nedre aktionsniveau for arsen, bly og kviksølv. For cadmium, hvor dette niveau er overskredet i nærområdet, er det vurderet, at den ophobning, som udledningen vil kunne give anledning til, ligger inden for den naturlige variation.

Det fremgår endvidere af Naturstyrelsens notat, at påvirkningen vil ske i et så relativt lille område, at det ikke vil påvirke Natura 2000-området's integritet som helhed. De marine naturtyper i Natura 2000-området udgør i alt ca. 94 km², og sedimentationsområdet vil udgøre ca. 1,8 % af det samlede areal.

2.4.1 Miljøovervågning

Naturstyrelsen har i VVM-tilladelse af 28. oktober 2011 stillet vilkår om, at Energinet.dk skal gennemføre et overvågningsprogram til belysning af eventuelle konsekvenser i Hjarbæk Fjord og Lovns Bredning som følge af vandindtaget fra Hjarbæk Fjord og udledningen til Lovns Bredning. VVM-tilladelsen indeholder desuden vilkår til indholdet og omfanget af overvågningsprogrammet.

Naturstyrelsen har i VVM-tilladelse af 19. december 2014 til fase 2 af projektet suppleret overvågningsprogrammet og stillet vilkår til et udvidet prøvetagningsprogram.

Naturstyrelsen anfører i deres notat af 9. december 2014, at til det udvidede prøvetagningsprogram har DCE, Aarhus Universitet, ydet rådgivning. Programmet omfatter bl.a. muslingeprøver, der analyseres for lipid, tørstof, sølv, arsen, bor, cadmium, krom, kobber, kviksølv, nikkel, bly, tin, strontium, uran, vanadium og zink. Endvidere skal længde og vægt samt observationer foretaget under dissekeringen om forekomst og størrelse af gonader (kønsorganer) noteres. Programmet vil ifølge DCE kunne detektere en 20 % ændring af koncentrationen af metaller i muslinger med 80 % sikkerhed, og programmet er baseret på en sammenligning af en før- og undersituation samt et potentielt påvirket område og et referenceområde.

Før udledningen igangsættes, skal der udtages muslingeprøver på fire fastlagte stationer. Prøverne udtages tre gange over en given tidsperiode (optimalt over en tre måneders periode med én prøvetagning pr. måned). Muslingeprøverne udtages i to størrelsesklasser (30-40 og 40-50 mm) med de samme størrelsesklasser repræsenteret på alle stationer, og med to delprøver af den lille størrelsesklasse og en delprøve af den store størrelsesklasse. Dette program udføres kun én gang og vil udgøre referencen for alle de efterfølgende udskylninger. Under hver udskylning udføres samme prøvetagningsprogram en gang om måneden, dog minimum fire gange i løbet af udskylningsperioden.

Der kan dog efter Naturstyrelsens vurdering afviges fra dette, hvis en udskylning mod forventning kan gennemføres på kun to måneder. I så fald er det tilstrækkeligt at gennemføre tre prøvetagninger. Desuden udføres programmet én gang tidligst 14 dage efter, udskylningen er stoppet. Denne efterprøvetagning skal udføres på samme årstid som før-programmet.

Prøvetagningsprogrammet omfatter endvidere sedimentovervågning i området. Programmet vil ifølge Naturstyrelsen ikke være statistisk sikkert, men vil kunne detektere kraftige stigninger i metalkoncentrationerne (effektstørrelse > 100 %) og vil på den måde kunne supplere muslingeprogrammet. Overvågningen skal indeholde en halvårlig bestemmelse af sedimentets indhold af sølv, aluminium, arsen, cadmium, krom, kobber, kviksølv, lithium, nikkel, bly, zink samt TOC, tørstof og glødetab. Der skal udtages dobbelte delprøver på de stationer, som er anvendt i forbindelse med pilotprojektet.

¹⁹ Vejledning nr. 9702 af 20. oktober 2008 om dumpning af optaget havbundsmateriale – klapning.

De anvendte analysemetoder skal følge de tekniske anvisninger for det nationale overvågningsprogram. Endvidere skal detektionsgrænserne for stofferne følge de, der anvendes i forbindelse med det nationale overvågningsprogram. Der skal ske en løbende afrapportering af data på Energinet.dk's hjemmeside, og der skal efter udskylningen af hver kaverne afleveres en rapport, hvor de indsamlede data vurderes i henhold til DCE's rapport om statistiske vurderinger i forbindelse med LI. Torup overvågningsprogram af 31. oktober 2014. Den statistiske behandling af data skal vurderes af en af Naturstyrelsen godkendt rådgiver. Endvidere skal data vurderes i henhold til kravene i områderne i de til enhver tid gældende relevante planer og bekendtgørelser.

Naturstyrelsen anfører endeligt i deres notat af 9. december 2014, at det samlet vurderes, at virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af BAT, og at virksomheden kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet.

2.5 Tidligere nævnsafgørelse fra december 2013

Natur- og Miljøklagenævnet traf den 20. december 2013 afgørelse om miljøgodkendelse og VVM-tilladelse til udvidelse af LI. Torup Gaslager med udledning af brine til Limfjorden. I afgørelsen fandt nævnet ikke, at der var redegjort for, om der ville ske en ophobning af tungmetaller i sedimentet fra den udledte brine. Nævnet mente derfor ikke, at der på det foreliggende grundlag kunne tages endelig stilling til, hvorvidt projektets fase 2 i sig selv eller i sammenhæng med øvrige udledninger af tungmetaller til området, indebar en risiko for skade på Natura 2000-områdets integritet.

Natur- og Miljøklagenævnet konstaterede i afgørelsen:

" - at miljøgodkendelsens tilladelse til udledning af fortyndede brine fra udskylning af kaverne i LI. Torup vil give mulighed for en øget forurening med tungmetaller, som muligvis kan ophobes i sediment og biota,

- at kviksølv, cadmium, bly og arsen er farlige miljøgifte,

- at udskylningen af den fortyndede brine sker til Lovns Bredning, som er Natura 2000-område,

- at Natura 2000-området omfatter flere arter og naturtyper, der er i ugunstig bevaringsstatus, og

- at sedimentet i det marine område har et indhold af arsen, cadmium og nikkel, som er over den af OSPAR fastsatte koncentration, hvor der er risiko for skadelige biologiske effekter.

Nævnet finder ikke, at der er redegjort for, om der sker en ophobning i sedimentet af tungmetaller fra den udledte brine. Nævnet lægger i denne forbindelse vægt på, at udledningen af tungmetaller mængdemæssigt kan være af en størrelsesorden, der kan udgøre en væsentlig del af de tungmetaller, der tilføres området, på trods af at koncentrationerne af de udledte tungmetaller overholder vandkvalitetskravene.

På den baggrund mener nævnet ikke, at der på det foreliggende grundlag kan tages endelig stilling til, hvorvidt projektets fase 2 i sig selv eller i sammenhæng med øvrige udledninger af tungmetaller til området, indebærer en risiko for skade på Natura 2000-områdets integritet. Nævnet finder, at en sådan stillingtagen må forudsætte, at der på baggrund af modelberegninger foretages en nærmere vurdering af, om tungmetallerne sedimenteres og ophobes i Natura 2000-området. Modelberegningerne og vurderingen skal foretages, før der gives tilladelse til overgang til projektets driftstilstand 2 (fase 2). Vurderingen skal vise, at det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan udelukkes, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet under hensyn til bevaringsmålsætningen for dette.

Dette indebærer samtidig, at styrelsernes afgørelse om overgang til driftstilstand 2 må træffes som egentlige afgørelser efter henholdsvis miljøbeskyttelsesloven og planloven med vejledning om klageadgang til Natur- og Miljøklagenævnet."

Natur- og Miljøklagenævnet konstaterede endvidere i afgørelsen:

"Under henvisning til det, der er anført ovenfor om omfanget og karakteren af tungmetaludledningen til Lovns Bredning, skal nævnet endvidere præcisere, at det følger af såvel vandkvalitetsbekendtgørelsens²⁰ § 13 som af miljøbeskyttelseslovens godkendelsesregler, at forurening i forbindelse med udledning af brinen til Lovns Bredning skal begrænses ved hjælp af bedste tilgængelige teknik. Det betyder, at hvis det iværksatte pilotforsøg med MetClean-anlægget viser, at det er teknisk og økonomisk muligt at reducere indholdet af kviksølv, cadmium, bly og øvrige tungmetaller i brinen, så skal en sådan reduktion gennemføres som betingelse for myndighedernes accept af projektets overgang til fase 2."

3. Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger

I sagens behandling har deltaget Natur- og Miljøklagenævnets medlemmer: cand. jur. Pernille Christensen (formand), økotoksikolog K. Ole Kusk, marinbiolog Jan Frydensberg Nicolaisen, civilingeniør Uffe Sønderhousen og marinbiolog Stig Helmig (beskikkede medlemmer).

Miljøstyrelsen har truffet afgørelse om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og givet tilladelse til direkte udledning af spildevand i form af skyllevand fra kaverner til Lovns Bredning, som er en del af Natura 2000-område nr. 30. Miljøgodkendelsen vedrører projektets driftstilstand 2; det vil sige udledning af spildevand fra seks af de i alt syv kaverner.

Det følger af habitatbekendtgørelsens §§ 6 og 7, at der, før der træffes en afgørelse om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skal foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis vurderingen viser, 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.

På grund af projektets mulige påvirkning af Natura 2000-området er der gennemført en konsekvensvurdering. Et væsentligt klagepunkt er, om konsekvensvurderingen er tilstrækkelig, og om den på baggrund af bedste videnskabelig viden har dokumenteret, at projektet ikke skader Natura 2000-området.

Det bemærkes, at Natur- og Miljøklagenævnet ved afgørelsen af 20. december 2013, som nævnt ovenfor, konstaterer, at en nærmere vurdering af, hvorvidt projektets fase 2 i sig selv eller i sammenhæng med øvrige udledninger af tungmetaller til området, indebærer en risiko for skade på Natura 2000-områdets integritet, skal foretages, før der gives tilladelse til overgang til projektets driftstilstand 2.

I det følgende gennemgås først det retlige grundlag for meddelelse af godkendelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Dernæst behandles spørgsmålet, om habitatvurderingen er tilstrækkelig, fordi dette er en forudsætning for meddelelse af godkendelsen, og fordi klagerne har påstået, at habitatvurderingen ikke er tilstrækkelig.

²⁰ Dagældende bekendtgørelse nr. 1022 af 25. august 2010 om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet, som nu er erstattet af bekendtgørelse nr. 1725 af 16. december 2015 om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet, samt bekendtgørelse nr. 439 af 19. maj 2016 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

Den mulige påvirkning af Natura 2000-området kan ske på grund af udledning/udskylning af spildevand, der kan påvirke Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag; dels ved påvirkning af saliniteten, dels på grund af indhold af miljøfarlige stoffer.

3.1 Det retlige grundlag

3.1.1 Miljøbeskyttelsesloven

Miljøstyrelsens afgørelse af 19. december 2014 om tillæg til miljøgodkendelse af 28. oktober 2011 af udvidelse af Energinet.dk's Naturgaslager ved Ll. Torup er meddelt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, der har følgende ordlyd:

“§ 33. Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf. Listevirksomhed må heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, herunder med hensyn til affaldsfrembringelsen, på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt.”

Den i miljøbeskyttelseslovens § 35 nævnte liste fremgår af bilag 1 og 2 til godkendelsesbekendtgørelsen²¹. Naturgaslagre, dvs. anlæg for indvinding eller lagring af naturgas og gas, herunder på de kystnære dele af søterritoriet, er optaget under listepunkt C 206 i bilag 2 (tidligere listepunkt C102).

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

3.1.2 Planloven – VVM

Miljøcenter Århus' afgørelse af 22. januar 2008 om, at naturgaslageret er VVM-pligtigt, er meddelt i medfør af planlovens § 11 g, stk. 1, der har følgende ordlyd:

“§ 11 g. Enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet væsentligt, må ikke påbegyndes, før der er udarbejdet en redegørelse for anlæggets miljømæssige konsekvenser (VVM-pligt).”

Anlæg oplistet på VVM-bekendtgørelsens²² bilag 1 er VVM-pligtige, og kan som følge heraf først påbegyndes, når den kompetente myndighed skriftligt har meddelt en VVM-tilladelse til at påbegynde anlægget efter en vurdering af anlæggets virkning på miljøet (VVM-procedure).

Oplaget af naturgas over 200 tons var omfattet af § 5 i dagældende bekendtgørelse nr. 1666 af 14. december 2006 om kontrol med risikoen for uheld med farlige stoffer (risikobekendtgørelsen), og var dermed optaget på bilag 1, punkt 26 i dagældende bekendtgørelse nr. 1335 af 6. december 2006 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (VVM-bekendtgørelsen). Naturgaslagret var således omfattet af VVM-pligt.

Naturstyrelsen meddelte den 19. december 2014 VVM-tilladelse til fase 2 af genudskylningen af naturgaslageret ved Ll. Torup. VVM-tilladelsen blev meddelt i medfør af dagældende § 2, stk. 4, nr. 2, i henhold til bestemmelserne i § 9, stk. 1, jf. § 3, stk. 1, i dagældende bekendtgørelse nr. 1510 af

²¹ Bekendtgørelse nr. 1447 af 2. december 2015 om godkendelse af listevirksomhed.

²² Bekendtgørelse nr. 1832 af 16. december 2015 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

15. december 2010 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkninger på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

Den dagældende bekendtgørelses § 2, stk. 4, nr. 2, der svarer til bestemmelsen i § 2, stk. 8, nr. 2, i den nugældende VVM-bekendtgørelse, havde følgende ordlyd:

”Et anmeldt anlæg må ikke påbegyndes, før kommunalbestyrelsen eller Naturstyrelsen henholdsvis Miljøstyrelsen skriftligt

[...]

2) har meddelt tilladelse (VVM-tilladelse) til at påbegynde anlægget efter en vurdering af anlæggets virkning på miljøet (VVM-procedure) i henhold til bestemmelserne i § 9, stk. 1, jf. § 3, stk. 1 eller 2.”

3.1.3 Habitatbekendtgørelsen - projektafgrænsning

Inden der træffes afgørelse om VVM-tilladelse efter planlovens § 11 g samt afgørelse om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skal der gennemføres en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens²³ § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 1, nr. 1, og stk. 7, nr. 6.

Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der gennemføres en 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 ikke meddeles godkendelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 6 implementerer bl.a. habitatdirektivets²⁴ artikel 6, stk. 3, der har følgende ordlyd:

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

EU-domstolen fortolker bestemmelsen således, 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 opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte (kaldet udpegningsgrundlaget), vil blive påvirket væsentligt. Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke

²³ Bekendtgørelse nr. 188 af 26. februar 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

²⁴ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Det betyder, at der kun kan gives tilladelse, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har en væsentlig skadelig virkning for den omhandlede lokalitet. Dette vil være tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet²⁵.

EU-domstolen har endvidere fastslået, at en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke kan anses for tilstrækkelig, såfremt den indebærer mangler og ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som er påtænkt i den omhandlede lokalitet²⁶.

I habitatvejledningen²⁷ anføres i overensstemmelse med EU-domstolens fortolkning af habitatdirektivets regler, at udtrykket 'væsentligt' skal fortolkes objektivt, men at det samtidig også skal ses i forhold til de lokale miljø- og naturforhold, herunder baggrundsbelastning, i det konkrete Natura 2000-område. Bevaringsmålsætningerne sammenholdt med konkrete oplysninger om området er vigtige for at kunne vurdere, hvornår en påvirkning kan anses for at være væsentlig i det enkelte udpegede habitatområde. Hvad der kan påvirke ét område væsentligt, har ikke nødvendigvis samme indvirkning på et andet område. Dertil er nogle naturtyper meget sårbare over for påvirkninger, mens andre er mere robuste og retablerer sig hurtigere. Tilsvarende stiller de beskyttede arter forskellige krav til levestederne, og deres robusthed i forhold til påvirkninger er heller ikke ens. Habitatvejledningen anfører, at der ikke i domstolspraksis eller i EU-Kommissionens vejledning findes en yderligere afklaring af, hvad der er væsentligt. Det må imidlertid utvivlsomt være en væsentlig påvirkning, hvis den kan få betydning nationalt, f.eks. ved at skade sjældne arter eller naturtyper.

Det anføres endvidere i habitatvejledningen, at forsigtighedsprincippet indebærer, at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal således vægtes højest. Endvidere fremgår det, at forsigtighedsprincippet anvendes f.eks. i tilfælde, hvor videnskabelige oplysninger er ufuldstændige, foreløbige eller usikre samt i tilfælde, hvor en foreløbig videnskabelig vurdering viser, at der er risiko for eventuelle skadelige indvirkninger på arter eller naturtyper.

3.1.4 Habitatbekendtgørelsen – mulighed for at fravige beskyttelsen i helt særlige tilfælde

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 9, som blandt andet implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, at myndigheden kan meddele godkendelse til et ansøgt projekt, selvom vurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 6 viser, at projektet vil skade et Natura 2000-område. Dette kan alene ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning. Dette forudsætter, at der træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i Natura 2000-området bevares, og at EU-Kommissionen skal underrettes om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Såfremt projektet medfører skade på lokalitetens integritet, og det alligevel gennemføres, er myndigheden således forpligtet til at gå frem efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Projektet kan i så fald

²⁵ Dom C-127/02 af 7. september 2004 ("Hjertemuslingedommen") og C-404/09 (Europa-Kommissionen mod Spanien).

²⁶ Dom C-404/09 (Europa-Kommissionen mod Spanien) og C-521/12 af 14. maj 2014.

²⁷ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter af 21. juni 2011.

kun gennemføres, hvis de kvalificerede betingelser i stk. 4 er opfyldt, og EU-Kommissionen i den forbindelse underrettes om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes, samt at disse kompensationsforanstaltninger iværksættes forud for den ansøgte aktivitet.

3.1.5 Klapvejledning

Klapvejledningen²⁸ vedrører bortskaffelse af materiale, der opgraves fra havne og sejlrender, ved dumpning på en egnet plads på havet. Vejledningen indeholder vejledende aktionsniveauer for metalindhold i klappingsmateriale.

Afgørelsesmyndighederne har i forbindelse med henholdsvis VVM-tilladelsen, konsekvensvurderingen og miljøgodkendelsen anvendt disse aktionsniveauer analogt med grænseværdier (kvalitetskriterier) for spildevand.

3.1.6 OSPAR-konventionen

Oslo- og Pariskonventionen (OSPAR-konventionen) vedrører beskyttelse af Nordøst Atlanten mod forurening fra kilder på land og ved dumpning fra skibe og fly. Danmark implementerer løbende relevante OSPAR-anbefalinger og -beslutninger gennem nationale initiativer og lovgivning, såsom vand- og naturplaner, samt havstrategier.

3.1.7 HELCOM-konventionen

HELCOM-konventionen (Østersøkonventionen) vedrører beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet mod alle forureningskilder, såvel landbaserede som stammende fra skibe og luften. Danmark deltager i den mellemstatslige kommission, Helsinki-kommissionen (HELCOM), som arbejder for beskyttelse af det marine miljø i Østersøen.

3.2 Natura 2000

3.2.1 Natura 2000-planer og Vandplan for Limfjorden

Som beskrevet i afsnit 2.3.1 og 2.3.2 består Natura 2000-område N30 af et habitatområde (H30) og to fuglebeskyttelsesområder (F14 og F24). Lovns Bredning og Hjarbæk Fjord udgør den marine del af området. De marine habitatnaturtyper i Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, omfatter Vadeflade (1140), Bugt (1160), Rev (1170) og den særligt prioriterede naturtype Kystlagune (1150). De marine arter på udpegningsgrundlaget for habitatområdet er flodlampret, stavsild, spættet sæl og odder. På udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne er sangsvane, taffeland, trolldand, hvinand, blichøne, rørdrum, engsnarre, fiskeørn og plettet rørvagtel.

I Natura 2000-planen for 2010-2015 er det angivet, at miljøfarlige stoffer anses som en trussel for det pågældende Natura 2000-område i form af påvirkninger af naturtyper og arter, der er på udpegningsgrundlaget. Prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for de fire marine naturtyper og taffeland, trolldand og blichøne.

Den overordnede målsætning i Natura 2000-planen er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for naturtyperne i Hjarbæk Fjord, Lovns Bredning og de større søer i området. Natura 2000-planen for 2016-2021 indebærer en videreførelse af den tidligere Natura 2000-plans overordnede målsætning, om at skulle opnå gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Endvidere er det en overordnet

²⁸ Vejledning nr. 9702 af 20. oktober 2008 om dumpning af optaget havbundsmateriale – klapping.

målsætning, at områdets økologiske integritet sikres i form af en for naturtypen hensigtsmæssig drift/pleje og hydrologi, en lav næringsstofbelastning og gode sprednings- og etableringsmuligheder for arterne. Det anføres endvidere, at de konkrete målsætninger for området fortsat er, at naturtyper og arter på sigt skal opnå en gunstig bevaringsstatus.

I Vandplan for Limfjorden 2010-2015 er der i vandområdet konstateret miljøfarlige stoffer i en mængde, der overskrider de fastlagte grænseværdier. Dette gælder for tungmetallerne cadmium, bly, nikkel, kobber, zink, arsen og krom, hvor de målte niveauer i delområderne generelt er på et niveau, hvor der er risiko for skadelige biologiske effekter. Dette gælder både for niveauerne i muslinger og sediment.

I Lovns Bredning og Hjarbæk Fjord er det de fundne niveauer af kobber i muslinger og de fundne niveauer af arsen, cadmium og nikkel i sediment, der er over vandplanens anvendte vurderingskriterier for stofferne. Indholdet af miljøfarlige forurenende stoffer i vandområdet kan således ifølge vandplanen have en negativ indflydelse på bundlevende dyr og planter. Stofferne udgør derfor en trussel for opnåelse af gunstig bevaringsstatus i de marine naturtyper i Lovns Bredning og Hjarbæk Fjord.

Det er i vandplanen angivet, at vandplanens indsatsprogram generelt vil forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande. Forbedringen sker ved reduktion i tilførslen af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer fra oplandet til fjorden.

3.2.2 Aktuel status for habitatområdet

Som det fremgår af vandplanen, er der i konkrete vandområder konstateret overskridelser af vandplanens vurderingskriterier for enkelte stoffer, herunder kobber i muslinger samt metallerne arsen, cadmium og nikkel i sediment.

I Natura 2000-plan 2010-2015 er det endvidere angivet, at miljøfarlige stoffer generelt anses som en trussel for det pågældende Natura 2000-område i form af påvirkninger af naturtyper og arter, der er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Det fremgår af Natura 2000-plan 2010-2015, at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for de fire marine naturtyper primært på grund af stor belastning med næringsstoffer fra oplandet.

I den nye Natura 2000-plan 2016-2021 fremgår det ikke, hvorvidt prognosen for de pågældende naturtyper og arter er ændret, hvorfor det må lægges til grund, at prognoserne som anført i Natura 2000-plan 2010-2015 fortsat er gældende.

3.2.3 Projektets udledninger og mulige påvirkninger af habitatområdet

Udledningen af vand fra de syv kaverne vil ske direkte til Natura 2000-området N30 Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simested og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk. Dette Natura 2000-område omfatter habitatområde H30 Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simested og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk og fuglebeskyttelsesområderne F14 Lovns Bredning og F24 Hjarbæk Fjord.

Det fremgår af det ansøgte projekt, at det mættede saltvand i kaverne (brinen) blandes med fortyndingsvand fra Hjarbæk Fjord, hvorefter den fortyndede brine ledes ud i Lovns Bredning nord for Virksunddæmningen. Udledningen kan indeholde forskellige salte, suspenderet stof, TOC, glycolforbindelser, metaller (herunder tungmetaller), kulbrinter samt organisk og uorganisk kvælstof og fosfor. Godkendelsen af projektet bygger blandt andet på en antagelse om, at en opblanding af skyllevandet med vand fra Hjarbæk Fjord er tilstrækkeligt til at sikre, at udledningen af stoffer i skyllevandet er fortyndet i nødvendigt omfang inden udledning til recipienten.

Salinitet

Salinitet er et udtryk for vandets samlede koncentration af salte, og jo højere salinitet jo højere densitet har vandet. Saliniteten har betydning for iltkoncentrationen i vand, og samtidig er saliniteten en vigtig faktor for hydrografien, dvs. vandstrømmene. En udledning med højere salinitet end recipienten kan føre til lagdeling af vandsøjlen med risiko for iltvind ved havbunden, fordi den biologiske omsætning ved bunden forbruger ilt til nedbrydning af organisk stof, og fordi lagdelingen hæmmer vandudveksling med iltmættet overfladevand.

Langt de fleste marine organismer er tilpasset en bestemt salinitet, og nogle arter er meget følsomme over for ændringer i salinitet. Variationer i vandets salinitet er derfor en vigtig faktor for, hvilke dyr og planter der kan leve i et marint område. Ændringer i salinitet kan påvirke organismernes stofskifte, gøre dem stressede og i værste fald dræbe dem.

Ændringer i salinitet kan påvirke stavsild, som er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Spættet sæl, odder, flodlampret og fugle på udpegningsgrundlaget kan også indirekte blive påvirket, hvis deres fødegrundlag ændres.

Tungmetaller

Tungmetaller findes naturligt i det marine miljø, og de er kemisk set meget stabile, hvorfor de nemt akkumulerer i miljøet. Alle tungmetaller er toksiske over en bestemt koncentration, som afhænger af den påvirkede organisme, og om tungmetallet er opløst eller partikelbundet.

Det mest toksiske tungmetal er kviksølv, og dernæst kommer (i rækkefølge efter toksicitet) cadmium, kobber, zink, nikkel, bly, krom, aluminium og kobolt.

Marine organismer optager tungmetaller direkte fra vandet og indirekte via fødekæden, og tungmetaller kan bioakkumulere i marine organismer. Forhøjede koncentrationer af tungmetaller kan give vævsskader, vækst- og reproduktionshæmning, DNA-skader og større mortalitet.

Tungmetaller kan direkte påvirke alle arterne på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag: Stavsild, spættet sæl, odder, flodlampret og fugle (bl.a. sangsvane, taffeland og troidand). Arterne kan desuden blive påvirket indirekte, hvis deres fødegrundlag ændres på grund af tungmetalforgiftning.

3.3 Den verserende klagesag

Som det fremgår af afsnit 2.5 har nævnet tidligere truffet afgørelse om projektets fase 1 (pilotprojektet), hvor nævnet blandt andet fremsatte bemærkninger vedrørende ophobning af tungmetaller i sedimentet fra den udledte brine. Nævnet mente ikke, at der på det foreliggende grundlag kunne tages endelig stilling til, hvorvidt projektets fase 2 i sig selv eller i sammenhæng med øvrige udledninger af tungmetaller til området, indebar en risiko for skade på Natura 2000 områdets integritet.

Den verserende klagesag omhandler projektets fase 2.

Afgørelse om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 forudsætter, at der forinden er gennemført en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 7, nr. 6.

Spørgsmålet, som herefter foreligger for nævnet, er, om der med Energinet.dk's nu fremlagte dokumentation samt Miljøstyrelsens miljøgodkendelse og Naturstyrelsens VVM-tilladelse foreligger den nødvendige sikkerhed for, at udledninger af skyllevand fra kaverne ikke kan medføre skade på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området.

Nævnet skal således i den konkrete sag tage stilling til, om det på et videnskabeligt grundlag kan udelukkes, at der med godkendelsen af projektet vil være risiko for skade på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag.

3.4 Habitatvurderingen

I konsekvensvurderingen i VVM-redegørelsen konkluderer miljømyndighederne, at der ikke vurderes, at ville være en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. I tillæg til miljøgodkendelse baserer Miljøstyrelsen endvidere sin vurdering på, at:

"Udledningen ifm. vedligehold af LL. Torup gaslager ikke giver anledning til ophobning af arsen, bly og kviksølv til et niveau der overskrider klapvejledningens nedre aktionsniveau, dvs. på et niveau 'hvor der ikke forventes effekter på marine organismer'. Det vurderes dermed, at der ikke vil ske en påvirkning forårsaget af sedimentation af arsen, bly og kviksølv.

Baggrundskoncentrationerne af cadmium overskrider det nedre aktionsniveau, og har gjort det i alle målinger siden 2009. Baseret på overvågningsdata er miljøtilstanden forskellig, afhængig af hvilke kriterier der benyttes (for SFT baggrundstilstand, for OSPAR mulig påvirkning). Det ses, at den modellerede ophobning i begge driftstilstande er i en størrelsesorden som ligger indenfor den målte naturlige variation for cadmium, og det vurderes at en evt. sedimentation af cadmium i nærområdet ikke vil give anledning til markant stigning i sedimentkoncentrationen".

Miljømyndighederne vurderer, at koncentrationen i sedimentet af arsen, bly, cadmium og kviksølv ikke vil stige mere, end hvad der er observeret som naturlig variation. På den baggrund vurderer miljømyndighederne, at koncentrationen af de modellerede miljøfarlige stoffer er stabil eller på et niveau under klapvejledningens nedre aktionsniveau. Endeligt vurderes det af miljømyndighederne, at projektet ikke vil hindre de udpegede naturtyper og arter i at opnå gunstig bevaringsstatus, og dermed konkluderes det fra myndighederne, at projektet ikke vil skade det internationale beskyttelsesområde og derfor kan tillades²⁹.

Endvidere har Naturstyrelsen i afgørelse af 19. december 2014 om VVM-tilladelse til fase 2 anført, at udledningen er beregnet at bidrage til koncentrationsniveauer for de omhandlede stoffer, der ligger inden for den naturlige variation, og at der således ikke kan forventes en målbar effekt på Natura 2000-området som følge af udledningerne. Naturstyrelsen anfører ydermere, at den naturlige variation i høj grad er betinget af influx af havvand fra Vesterhavet, der har koncentrationer af de pågældende stoffer på samme niveau som den fortyndede brine.

I VVM-vurderingen er der gennemført forskellige modelberegninger for udledningen af den fortyndede brine i Lovns Bredning. Desuden er der gennemført modelberegninger for spredningen af tungmetaller i sedimentet i Lovns Bredning.

Spredning og sedimentation af arsen, bly, cadmium, kviksølv og strontium er blevet modelleret for henholdsvis driftsfase 1 og et år af driftsfase 2.

Nævnet finder, at resultaterne af modelleringen ikke giver en tilstrækkelig klar indikation af, hvordan og hvor de udledte tungmetaller sedimenterer i vandmiljøet. Samtidig er det nævnets opfattelse, at modelleringen ikke på tilstrækkeligt sikkert grundlag giver et fyldestgørende billede af udledningen i hele projektperioden, dvs. ved udskylning af alle syv kaverner.

²⁹ Tillæg til miljøgodkendelse, s. 213. Bilag - LL. Torup Gaslager vedligeholdelsesprojekt opfølgning på NMK-afgørelse – vurdering ift. sediment, biota, fiskebestande og Natura 2000.

Nævnet finder desuden, at der ikke foreligger tilstrækkelig verifikation af modelresultaterne, og at spredningen af tungmetaller således ikke er tilstrækkeligt dokumenteret. Nævnet finder endvidere, at der mangler en redegørelse for, hvorfor sedimentation af andre metaller ikke er modelleret. Det kan undlades at modellere spredning og sedimentation af visse metaller, hvis det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at disse metaller ikke har skadelige virkninger på Natura 2000-området. En sådan redegørelse skal tage udgangspunkt i økotoksikologiske effekter af disse metaller.

De udlagte oppanollag i kaverne TO-7 og TO-10 har en høj koncentration af kviksølv. Det fremgår af vurderingerne, at de udlagte oppanollag vurderes at forblive intakte under indpumpning og tømning af kaverne.

Nævnet vurderer, at der er en risiko for at en del af oppanollaget bliver oppumpet, og at kviksølv herfra udledes til Natura 2000-området. En eventuel udledning af kviksølv fra oppanollag kan finde sted i op til en måned, uden at det observeres via egenkontrolmålinger. Nævnet vurderer, at der er risiko for, at de i miljøgodkendelsens vilkår 29 angivne udlederkrav til kviksølv dermed ikke kan overholdes. Nævnet finder, at risikoen for udledning af kviksølv fra oppanollag ikke er tilstrækkeligt belyst, og at en sådan udledning ikke er tilstrækkeligt miljøvurderet.

Nævnet konstaterer, at habitatområdet ifølge Natura 2000-plan 2010-2015 og Vandplan for Limfjorden allerede må anses som belastet på grund af de konstaterede forhøjede koncentrationer af tungmetaller i området. Nævnet konstaterer endvidere, at det i vandplanen for Limfjorden angives, at for tungmetallerne cadmium, bly, nikkel, kobber, zink, arsen og krom, er de målte niveauer i delområderne generelt på et niveau, hvor der er risiko for skadelige biologiske effekter. Dette gælder både for niveauerne i muslinger og sediment. I Lovns Bredning og Hjarbæk Fjord er det de fundne niveauer af kobber i muslinger og de fundne niveauer af arsen, cadmium og nikkel i sediment, der er over vandplanens anvendte vurderingskriterier for stofferne. Endelig konstaterer nævnet, at den fremlagte dokumentation viser, at projektet vil tilføre yderligere tungmetaller til området, og at det derfor ikke kan udelukkes, at der er risiko for skade på habitatområdet.

Nævnet bemærker endvidere, at såfremt koncentrationsværdierne af tungmetaller overskrider vurderingskriterierne i vandplanen kan risiko for skade på biota ikke udelukkes. For bundlevende organismer kan påvirkningen dels være nedsat reproduktionsevne som følge af de forhøjede koncentrationer og dels være en stigende koncentration af tungmetaller i biota, som akkumuleres i fødekæden og som i sidste ende kan udgøre en trussel mod bestandenes overlevelse på sigt og områdets funktion som habitat.

Endvidere finder nævnet, at muligheden for at opnå gunstig bevaringsstatus for Natura 2000-området allerede på nuværende tidspunkt er forringet og truet, og at udledning af spildevand indeholdende miljøfarlige stoffer til området alt andet lige vil indebære en risiko for yderligere forringelse af og trussel mod bl.a. fødegrundlaget for de fugle, som udpegningsgrundlaget beror på.

Da der er tale om en tilladelse til spildevandsudledning direkte til et Natura 2000-område, gælder, at tilladelse til udledning alene kan meddeles, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området.

Nævnet bemærker, at i forslag til Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn anføres, at den kemiske og økologiske tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer, herunder tungmetaller, i sedimentet ikke er vurderet grundet manglende EU-fastsatte og nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav.

Naturstyrelsen har i sin vurdering af, hvorvidt projektet hindrer en opfyldelse af de relevante vandplaners miljømål og om retningslinjerne i de relevante vandplaner er opfyldt, blandt andet lagt vægt på, at udledningen fra hele projektet ikke vil give anledning til en ophobning i sedimentet, der overskrider klapvejledningens nedre aktionsniveau for arsen, bly og kviksølv. For cadmium, hvor dette

niveau er overskredet i nærområdet, er det vurderet, at den ophobning, som udledningen vil kunne give anledning til, ligger inden for den naturlige variation³⁰.

Klapvejledningen omhandler bortskaffelse af materiale, der opgraves fra havne og sejlrender, ved dumpning på en egnet plads i havet. Klapvejledningens aktionsniveauer er således ikke udarbejdet til brug som økotoksikologiske kvalitetskriterier til vurdering af spildevandsudledninger i et Natura 2000-område med sårbare naturtyper og arter.

Nævnet bemærker, at der hverken i habitatvurderingen, VVM-redegørelsen eller miljøgodkendelsen er givet en saglig og faglig begrundelse for at anvende klapvejledningens aktionsniveauer i forbindelse med udledning af spildevand. Der er således ingen påvisning eller godtgørelse af, at anvendelsen af de pågældende aktionsniveauer indebærer, at det fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan konkluderes, at udledningen ikke vil have en væsentlig skadelig virkning på Natura 2000-området.

Nævnet bemærker desuden, at klapvejledningens aktionsniveauer ikke fremgår af DCE's prioriterede liste over miljøvurderingskriterier for miljøfarlige stoffer i vandmiljøet³¹. Listen peger på følgende kriterier (i prioriteret rækkefølge): EQS-værdier fastsat af EU, EAC-værdier fastsat af OSPAR og anvendt af HELCOM, BAC/BR(C)-værdier fastsat af OSPAR, nationale norske, svenske, belgiske og amerikanske værdier, nationale svenske Østersø-kriterier og som sidste mulighed præliminære eller ikke generelt accepterede værdier.

3.5 Nævnets konklusion om habitatvurderingen

Det er en forudsætning for meddelelse af miljøgodkendelse, at det med tilstrækkelig sikkerhed kan udelukkes, at habitatet lider skade, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, og § 7, stk. 2. Da denne forudsætning ikke er opfyldt, må nævnet ophæve Miljøstyrelsens afgørelse af 19. december 2014 om tillæg til miljøgodkendelse af 28. oktober 2011 vedrørende overgang til driftstilstand 2, herunder tilladelse til direkte udledning af spildevand. Da nævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse, fordi habitatvurderingen ikke er tilstrækkelig, må nævnet tillige ophæve Naturstyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse af 19. december 2014.

Nævnet bemærker, at proceduren efter habitatbekendtgørelsens § 9 om fravigelse af habitatbeskyttelsen ifølge nævnets oplysninger ikke har været forsøgt.

Nævnet har alene taget stilling til, om Miljøstyrelsens afgørelse af 19. december 2014 om tillæg til miljøgodkendelse af 28. oktober 2011 og Naturstyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse af 19. december 2014 kunne meddeles på det foreliggende grundlag, herunder den foreliggende habitatvurdering.

Det er herefter op til ansøger at vurdere, om ansøger ønsker at indgive en fornyet ansøgning om godkendelse af et projekt enten støttet af supplerende undersøgelser og dokumentation eller i form af et alternativt projekt.

Nævnet finder anledning til at fremsætte bemærkninger til nogle øvrige klagepunkter. Bemærkningerne følger nedenfor.

³⁰ Jf. Naturstyrelsens notat af 9. december 2014 om Opfølgning af Natur- og Miljøklagenævntes afgørelse vedrørende udvidelse af LI. Torup Gaslager.

³¹ Jf. Opstilling af vurderingskriterier for miljøfarlige stoffer i vandmiljøet. Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet, 1. oktober 2013.

4. Nævnets øvrige bemærkninger

4.1 Udledning og spredning af tungmetaller

Det fremgår af VVM-redegørelsen, at der er vurderet forskellige projekialternativer, herunder udledning af spildevand via en udløbsledning til Lovns Bredning. Nævnet vurderer, at der ikke er gennemført en tilstrækkelig miljømæssig optimering af udløbsarrangementet, f.eks. vedrørende placeringen af udledningsspunktet, antal porte på udledningsrøret, åbningsdiameter og fortyndingsgrad. Der er desuden ingen miljømæssige kravspecifikationer, som ligger til grund for en optimering af udløbsarrangementet.

Det fremgår af vurderingerne, at spredning og sedimentation af arsen, bly, cadmium, kviksølv og strontium er blevet modelleret for henholdsvis driftsfase 1 og et år af driftsfase 2. Spredningen af udledningen er modelleret med modelværktøjet MIKE3, som er anvendelig indenfor blandingsprocesser over større afstande. Modelresultaterne er baseret på simplificerede, generelle strømningssituationer.

Nævnet vurderer, at der er mulighed for at modellere flere forskellige områdespecifikke dimensioner, end det er blevet gjort. Nævnet vurderer, at den fysiske forståelse af udstrømnings- og blandingsprocesserne ved udledning af tungt vand i en flad fjord ikke er tilstrækkeligt belyst.

Nævnet finder desuden, at der ikke foreligger tilstrækkelig verifikation af modelresultaterne, og at spredningen af tungmetaller således ikke er tilstrækkeligt dokumenteret. Nævnet finder, at modelberegningerne mangler verificering ved måling af salinitet, temperatur og ilt i høj vertikal opløsning i Lovns Bredning. Udledningen er ikke fulgt fra diffusoren, til den er homogeniseret ved blanding og ikke længere kan detekteres.

4.2 Miljøvurdering af udledningen af tungmetaller

Klagerne har anført, at grænseværdier for udledning af metaller bør omfatte både opløste og partikelbundne tungmetaller.

Nævnet bemærker, at i vandsøjlen kan metaller være på opløst og partikulær form, og i miljøvurderingen tages ikke højde for den partikelbundne fraktion. Den opløste fraktion er den potentielt mest toksiske, og selvom den partikelbundne fraktion kan optages af filtrerende organismer, vil den ikke i samme grad blive optaget og bioakkumuleret.

Nævnet vurderer, at det er vanskeligt at estimere, hvor stor en del af det partikelbundne metal, der optages af filtrerende organismer og dermed bidrager til toksiciteten.

Nævnet bemærker, at miljøkvalitetskrav for metallerne i vand er fastsat for koncentrationen i opløsning, dvs. den opløste fase af en vandprøve, og at tilsvarende miljøkvalitetskrav ikke findes for partikelbundet metal.

Nævnet finder på baggrund af ovenstående, at miljøvurdering af den opløste fraktion er tilstrækkelig for at vurdere betydningen af metalleres toksicitet i vandsøjlen.

Klagerne har desuden anført, at betydningen af udledningen af tungmetaller skal vurderes kumulativt med andre menneskebetingede udledninger.

Nævnet bemærker, at bidrag af metaller fra punktkilder og diffuse kilder, såsom spildevand, deposition m.m., er afspejlet i det lokale vandmiljøes baggrundskoncentration. I forbindelse med Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens vurderinger af pilotprojektets monitoringsdata, er der løbende overvåget metalkoncentrationer i vand, sediment og biota. Disse er blevet sammenlignet med nationale overvågningsdata fra Skive Fjord, Hjarbæk Fjord og Lovns Bredning.

Nævnet finder på baggrund af dette, at kumulative effekter fra andre menneskeskabte udledninger er vurderet, idet koncentrationer i recipienten under og efter udledning indeholder kumulative bidrag.

4.3 Overvågningsprogrammet

Klagerne har anført at overvågningsprogrammet ikke har dannet tilstrækkeligt grundlag for vurdering af projektets miljøpåvirkninger. Samtidig har klagerne anført, at der er tvivl om, hvorvidt data fra pilotprojektet er retvisende, da de målte koncentrationer er lavere end tidligere målinger.

Nævnet bemærker, at Energinet.dk har taget egenkontrolprøver hver 14. dag i pilotprojektet for at monitorere, at miljøgodkendelsens udlederkrav blev overholdt. Overvågningsprogrammet i fjorden inklusive valg af prøvetagningsstationer og muslingestørrelser er fastsat efter de tekniske anvisninger fra det nationale overvågningsprogram, og prøver er analyseret af et akkrediteret laboratorium. Nævnet finder på baggrund af dette ikke grund til at revidere overvågningsprogrammet.

I 2007 blev brinen analyseret af to forskellige laboratorier, og der blev foretaget analyser af vand, sediment og biota. Resultaterne viste indbyrdes variation mellem laboratorierne og variation på nogle parametre fra egenkontrolmålingerne af ufortyndet brine.

Nævnet vurderer, at resultaterne overordnet set er sammenlignelige, også med tidligere målinger. Der er ikke noget entydigt mønster af, at egenkontrolmålingerne ligger lavere end tidligere målinger, som det ellers kunne forventes, hvis der var tale om metodefejl. Nævnet finder, at resultaterne fra egenkontrolmålingerne ligger inden for en forventelig variation og ikke afviger væsentlig fra tidligere målinger, og derfor ikke ændrer grundlæggende ved anvendeligheden af overvågningsprogrammet til dokumentation for projektets miljøpåvirkninger.

4.4 Rensning af brine med BAT

Klagerne har anført, at rensning af udledningen ved brug af eksempelvis MetClean er BAT (Bedst tilgængelig teknik), og at der ikke er fremført kvantificerede og kvalificerede grunde til at fravige BAT.

Krügers rapport over forsøgene med MetClean er langt fra entydig, og der opnås tilsyneladende ingen eller kun en meget moderat fjernelse af de enkelte tungmetaller, hvilket skyldes, at tungmetalkoncentrationerne i den testede brine er meget lave, og at detektionsgrænsen for flere metaller er høj. For nogle tungmetaller er detektionsgrænsen så høj, at der ikke kunne påvises tungmetaller i brinen. Rensemets effektivitet kan derfor ikke måles for disse tungmetaller.

I Krügers budgetestimat fra juli 2013 er anført økonomiske overslag over investering, og der er endvidere angivet tal for kemikalieforbrug og affaldsproduktion. Det anføres, at der produceres 200 kg afvandet slam med 20 % suspenderet stof om dagen ved rensning af 100 m³ brine pr. time. Forbrugstallene antyder dog, at der forbruges 160 tons jernsulfat per år. Forudsættes det, at jern udfældes som Fe(OH)₃, giver det 1,2 tons suspenderet stof per uge eller 6 tons filterkage med 20 % suspenderet stof. Hertil kommer, at filterkagen også vil indeholde ca. 10 % sand. Den reelle affaldsmængde vil således være ca. 6,7 tons per uge og ikke 1 ton per uge, som anført i Krügers budgetestimat.

Forsøgsresultaterne indikerer, at der kan fjernes 50-100 µg tungmetal per liter brine svarende til cirka 50-100 mg/m³ eller cirka 1 kg per uge. Krüger har estimeret, at et anlæg til rensning af 100 m³/h, koster ca. 15 millioner DKK. Fjernes der 1 kg tungmetal per uge, svarende til ca. 50 kg per år, giver hver million DKK investeret således kun en oprensning af 3,3 kg tungmetal per år. Dette er

200-1000 gange mindre, end man typisk fjerner ved rensning af tungmetalholdigt spildevand i industrien for hver million investeret.

Nævnet vurderer, at det ud fra de foreliggende oplysninger ikke er dokumenteret, at der kan opnås en betydelig fjernelse af tungmetaller ved rensning af den koncentrerede brine med MetClean. Tværtimod er der for flere metaller ikke målt nogen rensningseffekt, og for nogle af de øvrige metaller er rensningseffekten beskeden. Nævnet bemærker samtidig, at der skal tilsættes store mængder kemikalier for at opnå resultater, og der dannes store mængder affald med et meget beskedent indhold af tungmetaller.

For det konkrete projekt foreligger der ikke nogen relevant BAT-konklusion, som kan danne grundlag for en fastsættelse af et generelt accepteret udledningsniveau svarende til BAT. Det er derfor nødvendigt at foretage en individuel vurdering af mulighederne for at begrænse udledninger sammenholdt med konsekvenserne af disse.

I relation til en vurdering af hvilke løsninger, som kan betragtes som BAT definerer IE-direktivet³² tilgængelig teknik som: "*teknik udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk levedygtige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele, uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej, når blot driftslederen kan disponere over teknikken på rimelige vilkår.*"

BAT-konklusioner, som på EU-niveau fastlægger BAT absolut (som udledningsgrænseværdi eller fastsat metode/teknik) er således fastsat ud fra en generel europæisk afvejning af "omkostninger og fordele" (for miljøet).

Når der ikke foreligger en relevant BAT-konklusion, skal BAT i det konkrete tilfælde tilsvarende fastsættes ud fra en tilsvarende afvejning, som må foretages ud fra de konkrete omkostninger og miljømæssige forhold, som er gældende på stedet for det ansøgte projekt.

I lyset af, at udledningerne sker et sted, hvor det ikke er godtgjort, at miljøet kan tåle yderligere belastning, finder nævnet, at det i IE-direktivet omtalte hensyn til omkostninger og fordele taler for at vægte fordele (for miljøet) højt. Samtidigt skal det dog indgå i vurderingen, hvorvidt den pågældende teknik kan anvendes på økonomisk og teknisk levedygtige vilkår.

MetClean har ikke været anvendt i stor skala til en lignende opgave og Krüger udtrykker samtidig usikkerhed om design af et fuldskala-anlæg og foreslår derfor en trinvis opbygning. MetClean kan på denne baggrund ikke betragtes som teknik udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor.

Da metoden samtidig vil generere forholdsvis store mængder affald med en lille tungmetalkoncentration, vil metoden totalt set heller ikke frembyde nogen entydig miljøforbedring, og den opfylder derfor heller ikke éntydigt miljøkriteriet for BAT. Endelig er metoden uforholdsmæssig dyr, når investering og driftsudgifter ses i forhold til den forholdsvis beskedne tungmetalmængde, som kan fjernes, og den opnåede miljøforbedring. Derfor opfylder MetClean-løsningen til rensning af brine ikke det økonomiske kriterium for BAT.

På baggrund heraf finder Nævnet, at der er tilstrækkelig dokumentation for, at MetClean ikke kan anses som BAT.

Nævnet finder det omvendt ikke godtgjort, at der er gennemført en fyldestgørende vurdering af alternative muligheder for at opfylde kravet om BAT i forbindelse med udledningen af brine.

³² IE-direktivet (2010/75/EU), artikel 3 punkt 3 c.

4.5 Udfældning af okker

Klagerne har anført, at der sker en udfældning af okker i fjorden som resultat af udledningen af fortyndet brine.

Nævnet vurderer, at der ikke er fremkommet nye data eller oplysninger i forhold til Nævnets afgørelse ved en tilsvarende klage, som beskrevet i Nævnets afgørelse af 20. december 2013:

"Nævnet bemærker, at flere af de vandløb, som afvander til Hjarbæk Fjord og Lovns Bredning ligger i lavbundsarealer, hvor der er risiko for okkerudledning, og Naturstyrelsen oplyser, at det ikke kan udelukkes, at der ved lavvande i fjorden kan ske ferskvandsudtræk, som kan indeholde okker.

Nævnet finder på baggrund af ovenstående, ikke baggrund for at tilsidesætte hverken Naturstyrelsens vurdering af, at okkerforekomster i Hjarbæk Fjord og Lovns Bredning primært skyldes tilførslen fra vandløbene i oplandet til fjordområderne eller Miljøstyrelsens vurdering af, at der i miljøgodkendelsen ikke er behov for at fastsætte egentlige kravværdier til indholdet af jern i udledningen."

Nævnet finder på baggrund af dette ikke grund til at tilsidesætte de foreliggende vurderinger af okkerforekomster i fjorden.

4.6 Kontrol og konsekvenser ved vilkårsbrud

Klagerne har anført, at der ikke er fastsat vilkår om overvågningsprogram, kontrol eller konsekvenser ved vilkårsbrud i miljøgodkendelsen.

Nævnet bemærker, at der i miljøgodkendelsen og i tillægget hertil er fastsat en række vilkår om løbende monitoring af genudskylning (vilkår 26), drifts- og egenkontrol af overholdelse af udlederkrav samt døgnprøver af den fortyndede brine, fortyndingsvandet og den ufortyndede brine (vilkår 30). Endvidere er der fastsat vilkår om overvågning af udledning til Lovns Bredning i form af kontinuerlig måling af saliniteten og temperaturen samt registrering af det indpumpede fortyndingsvand og af mængden af den udledte fortyndede brine (6 målinger og registreringer i timen) (vilkår 32). Herudover er der fastsat vilkår om afløbskontrol (vilkår 35), dokumentationsmålinger i form af stikprøver af brinens indhold af stoffer fra hver kaverne (vilkår 37), kontrol af udløbsledningen og måleudstyr (vilkår 39) m.v.

Nævnet vurderer, at de i tillægget til miljøgodkendelsen fastsatte vilkår om overvågning og kontrol er tilstrækkelige. Dog har nævnet ovenfor i afsnit 3.4 bemærket, at en eventuel udledning af kviksølv fra oppanollag vil kunne finde sted i op til en måned, uden at det observeres via egenkontrolmålingerne, hvorfor nævnet vurderer, at der er risiko for, at de i miljøgodkendelsens vilkår 29 angivne udlederkrav til kviksølv dermed ikke kan overholdes.

Nævnet kan oplyse, at ved konstatering af overtrædelse af miljølovgivningen eller vilkår i miljøgodkendelsen har den kompetente tilsynsmyndighed mulighed for at meddele virksomheden indskærpeelse, påbud og forbud efter miljøbeskyttelseslovens regler herom. Myndighedens adgang til at gribe ind og konsekvenser ved vilkårsovertrædelser er således reguleret i den gældende miljølovgivning.

4.7 Udledning af suspenderet stof og af andre farlige stoffer

Klagerne har anført, at mængden af suspenderet stof, der udledes til Lovns Bredning, er større end antaget i VVM-redegørelsen, og miljøkonsekvenserne af denne udledning er ikke belyst på det rette grundlag.

Nævnet bemærker, at i pilotprojektet blev der konstateret gennemsnitligt 70 mg/l suspenderet stof i brinen ved udløb fra kavernen, og gennemsnitligt 49 mg/l i brinen inden tilledning til blandekarret. Faldet i koncentration fra kavernen til blandekarret antages at skyldes opløsning og bionedbrydning af en del af det suspenderede stof i vandet undervejs i rørledningen.

En koncentration på 49 mg/l er brugt som grundlag for en ny modellering af sedimentation af suspenderet stof og tungmetaller. Denne modellering tager således højde for den faktiske koncentration af suspenderet stof målt under pilotforsøget, som var højere end antaget i VVM-undersøgelsen. Påvirkningen af biota og fisk er vurderet på baggrund af de fremkomne resultater.

Nævnet bemærker, at vurderingerne ikke tager højde for det suspenderede stof som helhed, men udelukkende visse af indholdsstofferne, f.eks. tungmetaller. Nævnet finder derfor, at påvirkningen af bundvegetation, bundfauna og fisk fra sedimentation af den forhøjede mængde suspenderet stof ikke er tilfredsstillende vurderet.

Hertil kommer den forhøjede koncentration af suspenderet stof i vandfasen. Nævnet finder i relation hertil, at påvirkningen af vegetation, bundfauna og fisk fra en forhøjet koncentration af suspenderet stof i vandfasen ikke er tiltrækkeligt vurderet. Dette omfatter vurdering af påvirkninger af bundvegetation, bundfauna og fisk fra sedimenteret suspenderet stof samt påvirkninger af vegetation, bundfauna og fisk fra suspenderet stof i vandfasen.

Klagerne har derudover anført, at der ikke er taget højde for andre miljøfarlige stoffer, som kan skade økosystemet. Samtidig anfører klagerne, at der er observeret udslet, blærer og eksem i løbet af pilotprojektet, og at der er fundet døde fisk, fugle og sæler.

Fjordvand fra Hjarbæk Fjord benyttes til udskylning af de eksisterende kaverner. I det ansøgte projekt tilsættes ingen kemikalier til det indpumpede fjordvand, og eventuelle miljøfarlige stoffer i udledningen fra kavernerne stammer således fra kavernerne og ikke fra tilsatte kemikalier.

Nævnet vurderer, at udslet, blærer, eksem og død af visse dyr ikke entydigt kan relateres til farlige stoffer fra tilsatte kemikalier.

4.8 Nedgang i fiskebestande

Klagerne har anført, at nedgangen i antallet af skrubber i pilotprojektet ikke kan forklares med naturlig variation.

Nævnet vurderer, at resultaterne fra overvågningsprogrammet ikke entydigt viser en nedgang i skrubbeantal, der falder sammen med projektets aktiviteter. Programmet er designet efter de tekniske anvisninger i det nationale overvågningsprogram, og data herfra antages at være repræsentative inden for den usikkerhedsmargin, der er indbygget i den type overvågning.

4.9 Net til beskyttelse af fisk

Klagerne har anført, at der ved indpumpning af vand mangler net til tilbageholdelse af fisk og fiskeyngel.

Nævnet bemærker, at i VVM-redegørelsen er det beskrevet, at vandindtaget er forsynet med et ristesystem, der skal forhindre fisk og fiskeyngel at komme ind i anlægget. Ristene består af en rist med en maskestørrelse på 100 mm efterfulgt af en selvrensende, mekanisk finrist med en spalteafstand på 8 mm. Dernæst findes et tobisnet med en maskestørrelse på 4,8 mm. Vandet med de organismer, som renses af risten, ledes via en opsamlingssliske og et rør tilbage til Hjarbæk Fjord. På røret er monteret en prøvetagningsluke, som bruges til at undersøge, hvad der fanges i risten.

Nævnet bemærker også, at ristesystemet har været i brug i pilotprojektet som led i at undersøge, hvilke fisk og fiskeyngel, der opfanges i systemet. Nævnet bemærker desuden, at det på baggrund af de indsamlede data i pilotprojektet er vurderet, at en målbar negativ effekt på fiskebestandene vil være usandsynlig ved gennemførelse af driftstilstand 2.

Nævnet finder, at det beskrevne ristesystem er i funktion, og bemærker, at der ikke har været indberetninger om, at det har været ude af drift.

4.10 Udledning af ufortyndet brine ved teknisk svigt

Klagerne har anført, at der i tilfælde af en teknisk fejl kan forekomme udledning af ufortyndet brine til Lovns Bredning i det tidsrum, der går fra den tekniske fejl opstår til udledningen standses. Dette tidsrum er maksimalt en time. En sådan udledning kan forårsage skade på fisk i nærområdet omkring udledningspunktet.

Nævnet vurderer, at det kun er et fåtal af fisk, som vil blive berørt ved en sådan utilsigtet udledning af ufortyndet brine. Dels er sandsynligheden for hændelsen meget lille, og dels vil udledningen spredes langs bunden i nærområdet, og de fleste fisk vil flygte, hvis de kommer i berøring med brinen, inden de når at tage skade.

4.11. Projektets formål

Klagerne har anført, at projektets overordnede formål er ændret, og der derfor bør findes alternative løsninger.

Nævnet vurderer, at Miljøstyrelsen har taget stilling til det konkrete projekt og de konkret angivne oplysninger i forbindelse med afgørelse om miljøgodkendelse og VVM-tilladelse. Det overordnede formål for projektet er således for så vidt underordnet for nævnets afgørelse, som er truffet på baggrund af manglerne i habitatvurderingen.

4.12 Påvirkning af rekreative interesser

Klagerne har anført, at Virksund Lystbådehavn i fremtiden kan få problemer med uddybning, håndtering og bortskaffelse af havnesediment på grund af de forhøjede koncentrationer af tungmetaller i sedimentet.

Nævnet bemærker, at i VVM-redegørelsen anføres det, at fritidsaktiviteter i området er overvejende knyttet til området ved Hjarbæk Fjord og Lovns Bredning og bl.a. vedrører badeforhold, fritidssejllads og fritidsfiskeri. Det vurderes i VVM-redegørelsen, at brugerne, der benytter området rekreativt, ikke forventes at blive væsentligt påvirket.

Nævnet finder, jf. ovenfor, at de pågældende miljømyndigheder ikke har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området. På baggrund heraf kan Nævnet ikke udelukke, at udledningen af tungmetaller til området ikke vil kunne udgøre en væsentlig negativ påvirkning af området og dermed medføre negative konsekvenser i forhold til rekreative interesser, såsom badeforhold, fritidsfiskeri og fritidssejllads.

Nævnet bemærker dog i forlængelse heraf, at nævnet har kompetence til at vurdere spørgsmål ud fra den gældende miljølovgivning, og at spørgsmål om eventuelle erstatningsretlige problemstillinger således ikke henhører under Natur- og Miljøklagenævnet, men at sådanne spørgsmål eventuelt kan prøves ved domstolene.

4.13 Betragtning af udledningen som affald eller spildevand

Klagerne har anført, at udledningen bør betragtes som affald og dermed bortskaffes som affald i stedet for spildevand.

Nævnet bemærker, at efter den ansøgte tilladelse skal brinen udledes til overfladerecipient, og udledningen er derfor i juridisk henseende spildevand, jf. spildevandsbekendtgørelsens³³ § 4, stk. 1.

5. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse

Nævnet finder, jf. afsnit 3.5, at de afgørelser, som Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen har truffet om tilladelse til Energinet.dk, Ll. Torup Gaslager vedrørende overgang til driftstilstand 2, herunder tilladelse til direkte udledning af spildevand, er behæftet med så væsentlige mangler, at afgørelserne skal ophæves, jf. miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, jf. § 33, stk. 1, og planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, jf. § 11 g.

På Natur- og Miljøklagenævnets vegne,

Ann Jakobsen
fuldmægtig

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

1. Danmarks Naturfredningsforening, dn@dn.dk; Att.: Henning Mørk Jørgensen, hmj@dn.dk
2. Dansk Ornitologisk Forening, Nordvestjylland, dof@dof.dk; Att.: Karsten Hansen, kihak38@gmail.dk og Thorkild Lund, thorkildlund@dlgmail.dk
3. Fjordvenner.dk Att.: Sigvald Fihl, sigvaldfihl@gmail.com og Claus Skodborg Nielsen, gerdaogclaus@gmail.com
4. Fritidsfiskerne Vesthimmerland, Att.: erik.andersen.epost@mail.tele.dk
5. Virksund Lystbådehavn, virksund-lystbaadehavn@privat.dk; Att.: Martin Lindgaard, martin.lindgaard@hotmail.com
6. Børge Hermansen, bhtelepost@yahoo.com
7. Energinet.dk, info@energinet.dk;
8. Miljøstyrelsen, j.nr. MST-1270-01221, mst@mst.dk; Att.: Karsten Borg Jensen, kabje@mst.dk
9. Naturstyrelsen, j.nr. NST-131-00133, nst@nst.dk; Att.: Gert Agger, geagg@nst.dk

³³ Bekendtgørelse nr. 153 af 25. februar 2016 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.