



Stadfæstelse af afslag på miljøgodkendelse samt afslag på placeringstilladelse til etablering af et havbrug i Kattegat

Sag: 22/16996

Dato: 31. maj 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, jf. § 91, stk. 1,^[1] og fiskerilovens § 66, stk. 1, jf. § 110 a, stk. 1.^[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 26. september 2022 om afslag på ansøgning om miljøgodkendelse samt afslag på ansøgning om placeringstilladelse til etablering af et havbrug nordvest for Hesselø i Kattegat.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen kan anlægges ved domstolene. Søgsmålsfristen efter miljøbeskyttelsesloven er 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, og fiskerilovens § 110 a, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling for marine forhold, jf. § 3, stk. 1, nr. 5, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 23. oktober 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ansøger (klager).

Klager har anført, at hvis Miljøstyrelsen ikke vil øge målbelastningen, og styrelsen heller ikke vil anvende muligheden for at meddele godkendelse efter undtagelsesbestemmelsen i indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 4, har styrelsen allerede i forbindelse med invitationen til ansøgning om havbrugsgodkendelser været bevidst om, at det ikke ville være muligt at tildele en miljøgodkendelse på en lokalitet i Kattegat. Styrelsen har i så fald pådraget ansøger store økonomiske tab i forbindelse med et i øvrigt urimeligt langstrakt ansøgningsforløb på mere end 4½ år, hvor opnåelse af en miljøgodkendelse allerede på ansøgningstidspunktet har været en umulighed.

Klager henviser i den forbindelse til, at NaturErhvervstyrelsen forinden den igangsatte ansøgningsrunde havde fået [virksomhed1] til at udarbejde en rapport, som inden for en række kriterier screenede områder i Kattegat og udpegede otte såkaldte havbrugszoner som egnede. [virksomhed1] modellerede i rapporten, hvilke nettotilførsler af kvælstof, der ville tilflyde omkringliggende vandområder fra et standardhavbrug, der forventedes at udlede 100 ton kvælstof. Siden ansøgningstidspunktet den 1. april 2018 er tilstandsudviklingen for vandområderne stort set uændret. Miljøstyrelsen har derfor ifølge klager allerede på ansøgningstidspunktet været bekendt med, hvilke mængder kvælstof, der ville tilflyde diverse vandområder.

I forhold til afslaget på placeringstilladelse har klager anført, at der fra myndighedernes side fejlagtigt ikke er taget hensyn til ansøgninger om havbrug i forbindelse med udarbejdelsen af den nye havplan, til trods for at ansøgningen om havbrug var indsendt lang tid før, at det i den nye havplan blev planlagt at benytte samme lokalitet til anden anvendelse. Ifølge klager er denne fejl efterfølgende erkendt af myndighederne. Klager finder det helt uacceptabelt, at Miljøstyrelsen har ignoreret klagers imødekommenhed til at finde løsninger på et problem, der reelt er genereret af en fejl fra myndighedernes side, ligesom klager finder det uforståeligt, at styrelsen på intet tidspunkt gennem de mere end 4½ år, som sagen nu har været, har taget imod klagers invitationer til dialog, således at havbruget kunne placeres på en lokalitet, hvor der ikke er interessekonflikter.

2. Sagens oplysninger

2.1 Vandområderne

Det ansøgte havbrug ønskes placeret nordvest for Hesselø i Kattegat i vandområde 202 Øresund. Dette vandområde er ikke omfattet af en vandområdeplan, og der er ikke fastsat et indsatsbehov for området. Havbrugets produktion vil imidlertid resultere i en mertilførsel af bl.a. næringsstoffer til omkringliggende vandområder, herunder vandområde 140 Djursland Øst, vandområde 154 Kattegat, Læsø, og vandområde 219 Århus Bugt syd, Samsø og Nordlige Bælthav.

Det fremgår af miljømålsbekendtgørelsen, at vandområderne 140, 154 og 219 er målsat til god økologisk og god kemisk tilstand.[5]

På tidspunktet for meddelelse af afslag på ansøgning om miljøgodkendelse og placeringstilladelse udgjorde vandområdeplanerne for 2015-2021 administrationsgrundlaget.[6] Det årlige indsatsbehov for vandområde 219 er i bilag 1 til vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn opgjort til -17,9 ton kvælstof. For vandområde 140 er der ikke opgjort et særskilt indsatsbehov, men der er for vandområderne 138, 139 og 140 opgjort et samlet årligt indsatsbehov på -202,8 ton kvælstof. For vandområde 154 er der heller ikke opgjort et særskilt indsatsbehov, men for vandområderne 154, 222 og 225 er der opgjort et samlet årligt indsatsbehov på -518,7 ton kvælstof.[7]

Tilstanden af de enkelte vandområder fremgår af det digitale kortmateriale på Miljøministeriets MiljøGIS. Det fremgår af MiljøGIS for vandområdeplanerne for 2015-2021,[8] at den samlede økologiske tilstand i vandområde 140 var moderat, idet tilstanden for kvalitetselementet klorofyl var moderat, mens tilstanden for kvalitetselementerne ålegræs, bundfauna og miljøfarlige forurenende stoffer var ukendt. Den kemiske tilstand var god. Desuden fremgår det, at den samlede økologiske tilstand for vandområde 154 var ringe, idet kvalitetselementet ålegræs var ringe, mens tilstanden for kvalitetselementet klorofyl var høj, tilstanden for kvalitetselementet bundfauna var moderat, og tilstanden for kvalitetselementet miljøfarlige forurenende stoffer var ukendt. Den kemiske tilstand var ukendt. Endeligt fremgår det, at den samlede økologiske tilstand for vandområde 219 var ringe, idet tilstanden for kvalitetselementet ålegræs var ringe, mens tilstanden for kvalitetselementet klorofyl var moderat, og tilstanden for kvalitetselementerne bundfauna og miljøfarlige forurenende stoffer var ukendt. Den kemiske tilstand var god.

Vandområdeplanerne for 2015-2021 er efterfølgende afløst og erstattet af vandområdeplanerne for 2021-2027.^[9] Det fremgår heraf, at der for vandområde 140 er et indsatsbehov på 220,7 ton kvælstof pr. år, mens der for vandområde 219 er et indsatsbehov på 97,9 ton kvælstof pr. år. Der er for vandområde 154 ikke opgjort et indsatsbehov.^[10]

Det fremgår af MiljøGIS for vandområdeplanerne for 2021-2027,^[11] at den samlede økologiske tilstand i vandområde 140 er moderat, idet tilstanden for kvalitetselementet fytoplankton (klorofyl) er moderat, mens tilstanden for kvalitetselementerne bunddyr (bentiske invertebrater) og nationalt specifikke stoffer er god, og tilstanden for kvalitetselementerne rodfæstede bundplanter (eks. ålegræs og vandaks) er ukendt. Den kemiske tilstand er ikke-god. Desuden fremgår det, at den samlede økologiske tilstand for vandområde 154 er moderat, idet kvalitetselementet rodfæstede bundplanter er moderat, mens tilstanden for kvalitetselementet fytoplankton er høj, og tilstanden for kvalitetselementerne bunddyr og nationalt specifikke stoffer er god. Den kemiske tilstand er ikke-god. Endeligt fremgår det, at den samlede økologiske tilstand for vandområde 219 er ringe, idet tilstanden for kvalitetselementerne fytoplankton og rodfæstede bundplanter er ringe, mens tilstanden for kvalitetselementet bunddyr er moderat og tilstanden for kvalitetselementet nationalt specifikke stoffer er god. Den kemiske tilstand er ikke-god.

På afgørelsestidspunktet havde udkastet til de nye vandområdeplaner for 2021-2027 været i høring med frist den 22. juni 2022.

2.2 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 26. september 2022 meddelt afslag på en ansøgning om miljøgodkendelse til etablering af Havbruget Magrethe I på en placering nordvest for Hesselø i Kattegat. Afslaget er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og med henvisning til indsatsbekendtgørelsens § 8.^[12]

Miljøstyrelsen har samtidig, og i samme afgørelse, meddelt afslag på en ansøgning om placeringstilladelse til havbruget. Dette afslag er meddelt med hjemmel i fiskerilovens § 66, stk. 1, og havbrugsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.^[13]

Den samlede afgørelse om afslag er meddelt på baggrund af en ansøgning indsendt den 23. marts 2018 om etablering af et havbrug med en årlig

nettoproduktion på 5.961 ton og en bruttoproduktion på 7.337 ton regnbueørreder med et årligt foderforbrug på 6.231 ton samt en årlig udledning af maksimalt 200 ton kvælstof, 20 ton fosfor og 555,4 ton BI₅.

Det fremgår af afgørelsen, at Miljøstyrelsen i sin vurdering af det ansøgte projekt har lagt vægt på de oplysninger om de berørte vandområder, der fremgår af udkast til vandområdeplanerne for 2021-2027, som var i høring til den 22. juni 2022, idet styrelsen anser dette som nyeste viden om vandområdernes tilstand. På den baggrund, og idet havbruget vil indebære en mertilledning af kvælstof til vandområder, hvor der ikke er målopfyldelse, har styrelsen vurderet, at der i henhold til indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, ikke kan meddeles godkendelse til det ansøgte projekt. Styrelsen fremhæver i den forbindelse særligt vandområde 140 Djursland Øst, vandområde 154 Kattegat, Læsø og vandområde 219 Århus Bugt syd, Samsø og Nordlige Bælthav, hvor der i henhold til udkastet til vandområdeplanerne for 2021-2027 ikke er sket målopfyldelse, og hvor der i forhold til vandområde 140 og vandområde 219 i de kommende vandplaner er opgjort et kvælstofreduktionsbehov.

Afgørelsen indeholder som bilag 1 følgende oversigt, der viser tilstandsvurderingen af vandområder i udkast til vandområdeplanerne for 2021-2027 samt den kvælstofbelastning, som ansøger har beregnet vil udledes hertil fra det ansøgte havbrug:

Område/nr/N-k	Vandområde ID	N-belastning i kg Magrethe I	Bunddyr (bentiske invertebrater)	Fytoplankton (klorofyl)	Rodfæstede bundplanter (eks. Algers og vandals)	Samlet økologiske tilstand
Djursland Øst	140	12044	God økologisk	Moderat økologisk	Ukendt	Moderat økologisk
Kattegat Læsø	154	6151	God økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Århus Bugt, syd, Samsø og Nordlige Bælthav	219	8202	Moderat økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Aakholt	199	21019	God økologisk	Moderat økologisk	Ukendt	Moderat økologisk
Kattegat Nordjylland	207	29529	God økologisk	Moderat økologisk	Ukendt	Moderat økologisk
Kattegat Ålborg Bugt	222	2286	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Nordlige Kattegat Ålborg Bugt		1527	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Høvring Bugt	138	831	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Kattegat Nordjylland/ Kalundborg Fjord	29	5791	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Sjorø Bugt	38	1509	God økologisk	God økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Storebælt SV	95	697	Ukendt	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Smålandsfarvandet, åbne del	206	547	Ringe økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Ringe økologisk
Jammerland Bugt og Musholm Bugt	204	520	God økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Storebælt NV	96	614	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Skagerrak	221	309	God økologisk	God økologisk	Ukendt	Moderat økologisk
Nordlige Øresund	6	1073	Moderat økologisk	God økologisk	God økologisk	Moderat økologisk
Langelandsbælt Øst/ Langelandsbugten	90	56	Ringe økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Ringe økologisk
Køge Bugt	203	228	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Fremersbælt	208	34	Ukendt	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Lillebælt Syd	216	14	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Det sydlige Øhav	214	15	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk
Faxe Bugt	46	49	God økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk	Moderat økologisk
Østersøen, Bornholm	56	1	God økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk	Ringe økologisk

I forhold til afslaget på placeringstilladelse fremgår det af afgørelsen, at Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse den 4. april og 30. juni 2022 til Miljøstyrelsen har indgivet høringssvar vedrørende placeringen af det ansøgte havbrug. Af høringssvaret af 30. juni 2022 fremgår bl.a.:

”Forsvarsministeriets faste fare- og øvelsesområde EK R 19 udvides mod nord og øst i området, hvor der i Havplanen bl.a. er udlagt udviklingszonerne Ah52 og

Ah53 til havbrug. Ejendomsstyrelsen indmelder formelt udvidelsen af fare- og øvelsesområdet i Havplanens servicelag medio juli 2022, og de nye områder vil fremadrettet blive anvendt til Forsvarsministeriets uddannelses- og øvelsesvirksomhed.”

I forhold til muligheden for sameksistens mellem havbrug og Forsvarets øvelsesaktiviteter fremgår dernæst af høringssvaret, at etablering af fysiske installationer i form af havbrug, net mv. vil udgøre en fysisk hindring for sejlads og skydning, hvilket vil gøre træningsområdet ubrugeligt for sejlede enheder. Det er på den baggrund Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses vurdering, at det ikke er muligt for Forsvarsministeriet at sameksistere med havbrug.

Om konsekvenserne, hvis Forsvaret ikke kan udnytte arealet, fremgår herudover af høringssvaret, at:

”Såfremt etablering af havbrug medfører, at Forsvarsministeriet ikke kan udnytte udvidelsen af det militære træningsområde, vil det påvirke mulighederne for, at Søværnets enheder og allieredes kapaciteter kan gennemføre den nødvendige militære træning og øvelsesaktivitet. Det vil i sidste ende medføre væsentlige konsekvenser for enhedernes operative effektivitet, når de skal indsættes i internationale operationer eller i forsvaret af farvandet omkring Danmark, der er betinget af den sikkerhedspolitiske situation. Derudover vil det kunne påvirke samarbejdet med allierede og andre nære samarbejdspartnere, som er en afgørende forudsætning for rigets sikkerhed.”

Miljøstyrelsen har med henvisning til høringssvaret fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, herunder særligt til risici i forhold til rigets sikkerhed, vurderet, at der ikke kan meddeles placeringstilladelse til det ansøgte havbrug.

2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 15. december 2022 til klagen bemærket, at styrelsen i henhold til indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, er forpligtet til at forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder samt sikre at opfyldelsen af de miljømål, der er fastlagt i miljømålsbekendtgørelsen, ikke forhindres. Særligt i forhold til anvendelsen af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 4, har styrelsen bemærket, at bestemmelsen giver mulighed for, at myndigheden undtagelsesvis kan meddele godkendelse til mindre merudledninger efter indhentelse af en tilladelse hertil fra miljøministeren. Styrelsen vurderer imidlertid, at det ansøgte

projekt ikke udgør et sådant særligt tilfælde eller en mindre merudledning, hvorfor en forelæggelse for miljøministeren efter styrelsens vurdering ikke ville føre til et andet resultat.

Til klagepunktet om, at Miljøstyrelsen ikke har taget ansøgningen i betragtning som led i den nye havplan, har styrelsen oplyst, at havbrugets placering allerede fra starten var indmeldt til havplanen, hvor arealet fremgår i planen som 'Udviklingszone til havbrug (Ah) – Ah52'.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: formand Ann Toft Kristensen, landsdommer Olaf Tingleff, fhv. landsdommer Eva Staal samt de sagkyndige medlemmer Jens Kjerulf Petersen og Karen Timmermann.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen, at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.^[14]

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at foretage en prøvelse af, om afslaget på henholdsvis miljøgodkendelse (afsnit 3.2.1) og placeringstilladelse (afsnit 3.2.2) er sagligt og korrekt begrundet.

I forhold til det af klager anførte om, at Miljøstyrelsens handlinger har pådraget ansøger store økonomiske tab i forbindelse med det langstrakt sagsforløb, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at spørgsmål om et eventuelt erstatningsansvar eller om eventuelle erstatningsretlige konsekvenser må afgøres af domstolene efter de almindelige erstatningsretlige regler.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Afslaget på miljøgodkendelse

Den ansøgte virksomhed er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomhedstypen er optaget på bilag 2 til godkendelsesbekendtgørelsen under listepunkt I 205.^[15]

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

Det ansøgte projekt vil efter det i ansøgningen oplyste indebære en mertilførsel af bl.a. næringsstoffer til omkringliggende vandområder.

Vandrammedirektivet^[16] opstiller og fastlægger rammer for planlægning og gennemførelse af tiltag og overvågning af vandmiljøet i EU's medlemsstater. Direktivet fastlægger bl.a., at medlemsstaterne skal afgrænse de enkelte vandløbsoplande inden for deres nationale territorium og henlægge dem under særskilte vandområdedistrikter med henblik på dette direktiv. Direktivets overordnede formål er ifølge artikel 1 at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som bl.a. forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand.

Efter direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), skal medlemsstaterne ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er gengivet i vandområdeplanerne, bl.a. iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandsområder, dog med forbehold for anvendelse af de muligheder for fravigelse, der følger af stk. 6 og 7. Med tilsvarende forbehold, og med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4, forpligtes medlemsstaterne endvidere til at beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevandområder samt kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand eller godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand senest i 2015.

EU-Domstolen har i Weser-dommen fastslået, at direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der

ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato.[17]

Vandrammedirektivets bestemmelser er i dansk lovgivning navnlig gennemført ved lov om vandplanlægning[18] og miljømålsloven.[19]

Lov om vandplanlægning indeholder overordnede bestemmelser om vanddistrikter, myndigheders ansvar, miljømål, planlægning og overvågning mv. Efter lovens § 6 udarbejder Miljø- og fødevareministeren for hvert vandområdedistrikt en basisanalyse bestående af en analyse af vandområdedistriktets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på overfladevands og grundvands tilstand samt en økonomisk analyse af vandanvendelsen, der om nødvendigt revideres og ajourføres hvert sjette år.[20]

Efter lovens § 7, stk. 1, fastsætter Miljø- og fødevareministeren regler, der fastlægger og angiver konkrete miljømål for vandområdedistrikternes enkelte overfladevandområder og grundvandsforekomster, herunder regler om kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder, frister for opfyldelse af miljømål og mindre strenge miljømål. Konkrete miljømål for de enkelte overfladevandområder mv. er fastsat i miljømålsbekendtgørelsen.[21]

Med henblik på opfyldelse af de konkrete miljømål fastsætter Miljø- og fødevareministeren efter lovens § 19, stk. 1, på baggrund af basisanalysen, overvågningsresultater og anden relevant viden for hvert vandområdedistrikt endvidere et indsatsprogram. Indsatsprogrammer for hvert vandområdedistrikt er fastsat i indsatsbekendtgørelsen.[22] Indsatsprogrammerne omfatter bl.a. konkrete foranstaltninger, der retter sig mod enkelte vandområder. Bekendtgørelsen indeholder desuden en oversigt over indsatsprogrammernes grundlæggende foranstaltninger og generelle supplerende foranstaltninger.

Det følger af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, at statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen ved administration af lovgivningen i øvrigt skal forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.

Det følger af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, at myndigheden kun kan træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et

overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet eller grundvandsforekomstens tilstand.

Efter indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, kan myndigheden kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke vil kunne medføre en forringelse af overfladevandområdet eller grundvandsforekomstens tilstand, og ikke vil kunne hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger.

Af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 4, fremgår, at hvis myndigheden vurderer, at der ikke kan meddeles tilladelse eller godkendelse til udledning af kvælstof eller fosfor i henhold til stk. 3, kan myndigheden indbringe sagen for Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen kan i særlige tilfælde og efter en konkret vurdering tillade, at myndigheden i henhold til lovgivningen, meddeler tilladelse eller godkendelse til den ansøgte udledning. I sager, hvor Miljøstyrelsen er den kompetente myndighed til at meddele tilladelse eller godkendelse til udledningen, træffer styrelsen tillige afgørelse efter denne bestemmelse.

Det fremgår af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 5, at i vurderingen af, om der kan træffes afgørelse efter stk. 2-4, skal omfanget af den samlede påvirkning af overfladevandområdet eller grundvandsforekomsten fra øvrige kilder, herunder fra godkendte, endnu ikke gennemførte projekter og aktiviteter, tages i betragtning.

Reglerne i indsatsbekendtgørelsen er nærmere uddybet i Miljøministeriets vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (vejledning til indsatsbekendtgørelsen).[\[23\]](#)

Det vil i henhold til vejledningens afsnit 8.1.2 udgøre en hindring for opfyldelse af miljømålene, jf. bekendtgørelsen § 8, stk. 1, hvis myndigheder ved deres administration af lovgivningen, herunder ved meddelelser af tilladelser, der medfører en yderligere belastning af vandområdet, medvirker til at de fastlagte miljømål, som er forudsat opnået i tredje planperiode (2021-2027), ikke nås inden for fristen, jf. herved bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster. Dette omfatter for eksempel, at indsatsprogrammets foranstaltninger forhindres i at få de planlagte forbedrende effekter for vandforekomster, således at forekomsterne ved en

planperiodes udløb har en ringere tilstand eller et højere belastningsniveau end forudsat ved planperiodens start.

Særligt i forhold til kvælstof og fosfor fremgår bl.a. følgende af vejledningens afsnit 8.3.3:

"I forbindelse med kvælstofindsatsen og fosforindsatsen af hensyn til henholdsvis kystvande og søer er der i regi af vandplanlægningen gennemført kvantitative beregninger af konkrete indsatsbehov baseret på modellering af belastningsforhold og målbelastninger for de enkelte vandområder. Målbelastninger (kvælstof og fosfor) for belastningen af kystvande fra danske landområder og direkte punktkildeudledninger er fastlagt på givne forudsætninger om størrelsen af andre næringsstofbelastningskilder, herunder kvælstofpåvirkning fra atmosfære og andre lande. Oplysninger om kystvandenes belastningsforhold, målbelastninger og opgjorte indsatsbehov mm. fremgår af bilag 1.1 til vandområdeplanerne. Disse to områder adskiller sig derfor fra andre indsatsområder i vandplanlægningen, hvorfor der også gælder særlige forhold for så vidt angår administration efter § 8 på disse to områder, jf. nedenfor.

[...]

En mulighed for påvirkning vil alene kunne tillades, såfremt det sker under hensyntagen til, at målbelastningen ikke overskrides (også i andre vandområder), at det vurderes, at der ikke vil ske en tilstandsforringelse for et eller flere kvalitetselementer i de berørte vandområder, herunder tilgrænsende og nedstrøms vandområder, samt at det ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål ved udgangen af planperioden. I den forbindelse kan det være relevant at inddrage nyeste overvågningsdata med henblik på at understøtte vurderingen, særligt hvis der er forløbet flere år efter vandområdeplanernes offentliggørelse.

[...]

Ud over disse tilfælde vil mulighederne for at øge kvælstofpåvirkningen og/eller fosforpåvirkningen af et kystvandområde omfattet af en indsats i indsatsprogrammet som udgangspunkt ikke være mulig uden kompenserende foranstaltninger, da indsatsprogrammet er sammensat således, at det netop skal sikre i tredje planperiode. Dertil kommer at en merudledning af kvælstof og/eller fosfor til et kystvand som ikke er omfattet af indsats, potentielt vil kunne udløse en tilstandsforringelse og/eller et indsatsbehov.

§ 8, stk. 3, indebærer således, at der ikke kan meddeles tilladelse til merudledning af kvælstof og fosfor til kystvandområder i forhold til den faktiske udledning på tidspunktet for afgørelsen, når der ikke er målopfyldelse i området på grund af kvælstofstofbelastning, og der er opgjort et kvælstofreduktionsbehov, da vandområderne ved planperiodens udløb herved ville have en ringere tilstand eller et højere belastningsniveau (kvælstof og fosfor) end forudsat med fastlæggelsen af indsatsprogrammerne. I særlige tilfælde, hvor udledningen vurderes uden betydning for tilstand og opfyldelse af miljømål, har myndigheden dog mulighed for at indbringe sagen for Miljøstyrelsen, der efter en konkret vurdering vil kunne tillade, at myndigheden meddeler tilladelse, jf. § 8, stk. 4, jf. nedenfor om denne bestemmelse.”

Særligt i forhold til bestemmelsen i indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 4, fremgår det af vejledningens afsnit 8.3.4, at bestemmelsen giver mulighed for, at der undtagelsesvist kan meddeles tilladelse til mindre merudledninger, hvis Miljøstyrelsen vurderer, at udledning ikke vil medføre risiko for forringelse eller forhindre opfyldelse af mål. Ved vurderingen af, om styrelsen skal tillade, at afgørelsen (tilladelsen/godkendelsen) kan meddeles, kan bl.a. inddrages de konkrete lokale forhold i det eller de vandområder, der påvirkes af udledningen, omfanget af den øgede påvirkning, den samlede påvirkning af det eller de vandområder, der påvirkes af udledningen, udviklingen i den samlede påvirkning, omkostninger ved reduktion og proportionalitet, dvs. forholdet mellem projektets merbelastning og samfundets overordnede interesser i projektets gennemførelse mv.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen med henvisning til indsatsbekendtgørelsens § 8 har meddelt afslag på ansøgning om miljøgodkendelse til etablering af et havbrug, idet havbruget vil indebære en udledning af kvælstof til vandområder, hvor der ikke er målopfyldelse, herunder vandområde 140 Djursland Øst, vandområde 154 Kattegat, Læsø, og vandområde 219 Århus Bugt syd, Samsø og Nordlige Bælthav, og hvor der i forhold til vandområde 140 og vandområde 219 er opgjort et kvælstofreduktionsbehov.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at miljømålet for vandområde 140 Djursland Øst, vandområde 154 Kattegat, Læsø, og vandområde 219 Århus Bugt syd, Samsø og Nordlige Bælthav er opnåelse af god økologisk tilstand og god kemisk tilstand senest den 22. december 2027.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer endvidere, at det af vandområdeplan 2021-2027 for Jylland og Fyn fremgår, at det med indsatsen i anden planperiode var sigtet frem mod 2021 at reducere den årlige belastning af kvælstof til kystvande med ca. 6.900 ton. Om de konkrete indsatser i indsatsprogrammet fastlagt i vandområdeplanens bilag 1.1 fremgår det, at der for vandområde 140 er behov for at reducere kvælstof med i alt 220,7 ton pr. år, og at der for vandområde 219 er behov for at reducere kvælstof med i alt 97,9 ton pr. år.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er på den baggrund enig med Miljøstyrelsen i, at det ansøgte projekt vil indebære en udledning til en række vandområder, hvori der ikke er målopfyldelse, og at det ansøgte projekt dermed vil være i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, idet projektet indebærer en udledning af kvælstof til vandområder, hvor der er konstateret behov for at reducere mængden af kvælstof.

Det fremgår af Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen, at det er styrelsens vurdering, at det ansøgte projekt ikke udgør et sådant særligt tilfælde, at undtagelsesbestemmelsen i indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 4, kan bringes i anvendelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte denne vurdering. Nævnet bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen alene forudsættes anvendt i særlige tilfælde og efter Miljøstyrelsens konkrete vurdering. Miljøstyrelsen må derfor overlades et vist skøn, og der er efter nævnets opfattelse ikke på det foreliggende grundlag forhold i sagen, der taler for, at styrelsens vurdering ikke ligger inden for rammerne af det skøn, der tilkommer styrelsen, herunder idet styrelsen ikke ses at have inddraget usaglige hensyn i den konkrete skønsmæssige afvejning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster på den baggrund Miljøstyrelsens afgørelse af 26. september 2022 om afslag på ansøgning om miljøgodkendelse til etablering af havbruget Magrethe I.

3.2.2 Ad 2) Afslaget på placeringstilladelse

Det ansøgte projekt ønskes etableret i et område, der i Danmarks havplan er udlagt til udviklingszone til havbrug ((Ah) – Ah53).^[24] Formålet med udviklingszonen er at sikre, at der inden for området kan etableres og drives anlæg til havbrug.

Havplanen er fastsat i medfør af § 9 i lov om maritim planlægning.^[25] Det fremgår af § 2, stk. 1 og 2, i denne lov, at loven omfatter danske havområder, og at loven ikke omfatter aktiviteter, der alene tjener forsvarsformål eller den nationale sikkerhed.

Af forarbejderne til lovens § 2 fremgår bl.a. følgende:^[26]

"Efter bestemmelsens stk. 2 foreslås visse aktiviteter og arealer undtaget fra loven. Loven finder således ikke anvendelse på aktiviteter, der *alene* tjener forsvarsformål eller den nationale sikkerhed. En lignende bestemmelse findes i havstrategiloven. Undtagelsesbestemmelsen finder anvendelse uden hensyn til, i hvilke geografiske områder de pågældende militære aktiviteter finder sted, og til om der er foretaget en registrering af aktiviteterne i bestemte områder. Det forudsættes, at Forsvaret, for så vidt det er rimeligt og praktisk muligt, tager hensyn til, at aktiviteterne gennemføres på en måde, der er foreneligt med havplanen. Det må indgå i forbindelse med havplanlægningen, om andre anvendelsesmuligheder eller udnyttelse af havets ressourcer konkret, helt eller delvist kan sameksistere med de forsvarsmæssige eller nationale sikkerhedsmæssige hensyn, der skal varetages af Forsvaret."

Det fremgår af havplanens indledende bemærkninger, at udlægning af området i havplanen til udviklingszone til havbrug ikke i sig selv medfører en begrænsning i adgangen til fiskeri eller sejlads i området, men at sådanne begrænsninger kan følge af anden lovgivning.

Det fremgår herefter af havplanens generelle bestemmelser, at eksisterende og fremtidige aktiviteter, der alene tjener forsvarsformål eller den nationale sikkerhed, ikke begrænses af havplanen, og at sådanne aktiviteter kan foregå i Forsvarets marine skyde- og øvelsesområder, men ikke er begrænset hertil.

Til havplanen hører en redegørelse, som indeholder den planlægningsmæssige begrundelse for havplanen og bidrager til at forklare planens indhold, men som ikke er en del af bekendtgørelsen. Af denne redegørelse fremgår bl.a. følgende:^[27]

"Med aftale om Danmarks havplan er aftalepartierne enige om, at der er behov for at balancere anvendelsen af det samlede danske havareal. Aftalepartierne er enige om en fordobling af udlægget i havplanen til vedvarende energi og energikilder fra ca. 15 pct. af havarealet i den gældende havplan til ca. 30 pct. af havarealet med henblik på en omfattende udbygning af havvind (VE) på det

danske havareal af hensyn til den danske klima politik, og for at gøre Danmark og Europa uafhængige af fossil energi. Samtidig skal Danmarks havplan være med til bl.a. at sikre naturbeskyttelse, forsvarsinteresser, fiskeri, maritim transport og rekreativ sejlads. Danmarks havplan skal således udtrykke en balance mellem de nye aktiviteter, der er behov for, så Europa kan blive selvforsynende med energi, hensyn til dem der benytter havet i dag og behovet for beskyttelse af natur og biodiversitet.

[...]

Endvidere skal havplanen understøtte styrkelsen af forsvaret og fastholde dansk forsvars mulighed for øvelser på havet, især i lyset af den ændrede geopolitiske situation i Europa. Forsvarsaktiviteter er undtaget fra havplanen, og havplanen indvirker ikke på udmøntningen af nuværende og fremtidige aftaler om forsvarsområdet, herunder træning og øvelser med nye kapaciteter.

[...]

Forsvarsaktiviteter er undtaget fra havplanen, der således ikke indvirker på udmøntningen af nuværende og fremtidige aftaler om forsvarsområdet, herunder træning og øvelser med nye kapaciteter. Forsvarets fare- og øvelsesområder vises som servicelag i havplanen. Der skal findes et nyt missilskydningsområde i Nordsøen som erstatning for det nuværende Falcon-område. Området skal opfylde Forsvarets operative behov og baseres på en militærfaglig vurdering og under hensyntagen til den igangsatte havvind screening, samt områder udlagt til gas- og olieproduktion og CCS.”

Om sameksistens fremgår det endvidere af afsnit 2.3.3 i redegørelsen, at:

”Havplanlægningen søger at fremme, at et havområde i vidt omfang kan anvendes til flere formål – enten samtidigt eller tidsmæssigt forskudt. I forbindelse med udarbejdelsen af havplanen er der foretaget en vurdering af, om flere forskellige former for anlæg eller aktiviteter vil kunne foregå i samme område eller eventuelt tidsmæssigt forskudt.

I langt de fleste tilfælde vil det dog afhænge af en konkret vurdering, om det er muligt at anvende et område til de forskellige formål. Dette betyder, at selvom et område er udlagt til flere formål i havplanen, kan det ved en efterfølgende konkret vurdering i forbindelse med meddelelse af konkrete tilladelser vise sig, at der alligevel i praksis ikke er mulighed for, at området anvendes til et eller flere af de pågældende formål.”

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i et høringssvar til Miljøstyrelsen har oplyst, at der er planer om at udvide et eksisterende fare- og restriktionsområde til brug for trænings- og øvelsesaktiviteter for Forsvarets operative enheder, og at man som led i denne udvidelse ønsker at anvende området, hvori havbruget ønskes placeret. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at såfremt der placeres et havbrug i området, vil den planlagte udvidelse af fare- og restriktionsområdet ikke kunne lade sig gøre, idet det vil være uforeneligt med gennemførelse af militære træningsaktiviteter, der omfatter sejladsskydning.

Miljøstyrelsen har med henvisning til høringssvaret fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, herunder særligt til risici i forhold til rigets sikkerhed, vurderet, at der ikke kan meddeles placeringstilladelse til det ansøgte havbrug.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering, og nævnet stadfæster på den baggrund styrelsens afgørelse af 26. september 2022 om afslag på ansøgning om placeringstilladelse til havbruget Magrethe I. Nævnet har ved vurderingen særligt lagt vægt på, at lov om maritim fysisk planlægning ikke omfatter aktiviteter, der alene tjener forsvarsformål eller den nationale sikkerhed, hvorfor planlægningen i havplanen ikke udgør en begrænsning for Forsvarets aktiviteter, hverken eksisterende eller fremtidige, og at den ansøgte placering af havbruget i henhold til et høringssvar fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ikke er foreneligt med gennemførelse af militære træningsaktiviteter. Hertil kommer, at det område, som Forsvaret fremadrettet ønsker at anvende til militære aktiviteter, ligger i umiddelbar tilknytning til et eksisterende fare- og restriktionsområde, og at der således er tale om en udvidelse af et allerede eksisterende større og sammenhængende område, hvilket synes at være en hensigtsmæssig planlægning i forhold til muligheden for anden planlægningsmæssig udnyttelse på havet.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 26. september 2022 om afslag på ansøgning om miljøgodkendelse samt afslag på ansøgning om placeringstilladelse til etablering af et havbrug nordvest for Hesselø i Kattegat.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 48 af 12. januar 2024 om miljøbeskyttelse.

[2] Lovbekendtgørelse nr. 205 af 1. marts 2023 om fiskeri og fiskeopdræt.

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

[5] Jf. bilag 1, tabel 3.1. Miljømål for Kystvande i bekendtgørelse nr. 819 af 15. juni 2023 om miljømål for overfladevandområde og grundvandsforekomster.

[6] Den 27. juni 2016 offentliggjorde Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning vandområdeplaner for anden planperiode (2015-2021) med tilhørende bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer samt høringsnotater og sammenfattende redegørelser. Se herom på Miljøstyrelsens hjemmeside – link hertil: <https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/vandmiljoe/vandomraadeplaner/overblik-vandomraadeplaner-2015-2021/vandomraadeplaner-2015-2021>.

[7] Jf. bilag 1, side 94 i Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn. Link hertil: <https://mst.dk/media/fkbal2ta/vandomraadeplan-jylland-fyn.pdf>. Negativ værdi betyder mulighed for en øget belastning.

[8] Link hertil: <https://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv2-bek-2019>.

[9] Den 15. juni 2023 offentliggjorde Miljøministeriet vandområdeplanerne for tredje planperiode (2021-2027). Se herom på Miljøstyrelsens hjemmeside – link hertil: <https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/vandmiljoe/vandomraadeplaner/overblik-vandomraadeplanerne-2021-2027/vandomraadeplanerne-2021-2027>.

[10] Jf. bilag 1, side 175 i Vandområdeplanerne 2021-2027. Link hertil: <https://edit.mst.dk/media/njylvhax/vandomraadeplanerne-2021-2027-22-9-2023.pdf>.

[11] Link hertil: <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>.

[12] Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

[13] Bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug.

[14] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

[15] Bekendtgørelse nr. 1083 af 9. august 2023 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 2, pkt. I 205: "Havbrug, dvs. opdrætsanlæg bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vandområder, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder. (s)"

[16] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

[17] EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13, Weser, præmis 51.

[18] Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

[19] Lovbekendtgørelse nr. 692 af 26. maj 2023 om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder.

[20] Beføjelsen er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

[21] Bekendtgørelse nr. 819 af 15. juni 2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

[22] Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

[23] Vejledning nr. 9210 af 18. april 2024.

[24] Bekendtgørelse om Danmarks havplan er en digital bekendtgørelse. Bekendtgørelsen består dels af generelle bestemmelser og dels af arealudlæg med tilhørende forskrifter, som er anført på et havplanskort. Link til havplanen her: <https://havplan.dk/da/page/info>.

[25] Jf. lovbekendtgørelse nr. 400 af 6. april 2020.

[26] Jf. bemærkningerne til § 2 i forslag nr. L 131 til lov om maritim fysisk planlægning som fremsat den 24. februar 2016.

[27] Jf. side 5 og side 43 i redegørelsen. Link til redegørelsen her:
<https://havplan.dk/content/api/latest/files/fec07ca1-9b74-40c0-a271-e60aa7d920aa/file>

Lovområder:

Fiskeri

Miljøbeskyttelsesloven