MRF 2021.176

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 8. april 2021 (j.nr. 18/05061)

Afvist klage over Miljøstyrelsens tilladelse til klapning af 36.000 m³ oprensningsmaterialer i Køge Bugt, idet nævnet afviste, at projektet krævede VVM-screening med henvisning til, at klapning ikke er oplistet på miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2.

Miljøstyrelsen meddelte i marts 2018 en 5-årig tilladelse til klapning af i alt 36.000 m^3 oprensningsmaterialer efter havmiljølovens § 26. Tilladelsen var gældende fra den 13. april 2018 til den 13. april 2023. Klapningen skulle foregå på en klapplads beliggende i Køge Bugt i en afstand af 7 km til nærmeste Natura 2000-område. Klappladsen var et tidligere sandsugehul med en dybde på 4 meter under den omkringliggende havbund. Ifølge tilladelsens vilkår B måtte der højst klappes 15.000 m^3 årligt. Tilladelsen blev påklaget af en advokat på vegne af en klager, hvis retlige forbindelse til sagen ikke er oplyst i afgørelsen. Klager anførte bl.a., at klapningen ville medføre forurening af vandmiljøet pga. sedimentets indhold af stofferne cadmium, kobber og TBT, at miljøpåvirkningen krævede en VVM-undersøgelse. Endvidere gjorde klager gældende, at mulighederne for nyttiggørelse af sedimentet ikke var tilstrækkeligt belyst. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at Miljøstyrelsen med tilladelsen havde truffet en indirekte afgørelse om, at projekt ikke var omfattet af miljøvurderingslovens krav om VVM-screening. Nævnet fandt, at projektet ikke var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, herunder bilag 2, pkt. 10, litra l, om uddybning og opfyldning på søterritoriet, da der ved opfyldning efter dette bilagspunkt alene skal forstås opfyldning med henblik på landindvinding, hvilket der ikke der tale om i den konkrete sag. Nævnet bemærkede videre, at da der var tale om en tilbagevendende oprensning af havnen på grund af den løbende tilsanding, var der heller ikke tale om et "projekt med uddybning" i pkt. 10, litra l's forstand, og at projektet ikke indgik som en del af et havneprojekt eller et andet screeningspligtigt projekt. Nævnet fandt endvidere, at Miljøstyrelsen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af mulighederne for nyttiggørelse. Nævnet lagde herved vægt på, at materialet indeholdt TBT som ved kystnær genplacering ville kunne påvirke bundfæstede planter, fiskeyngel og fugle. Nævnet lagde vægt på, at der var tale om meget finkornet materiale, hvorfor materialet ikke umiddelbart var egnet til nyttiggørelse i bygge- og anlægsprojekter, ligesom det ville være forbundet med høje omkostninger at tage materialet på land med henblik på afvanding og evt. transport. Nævnet fandt derfor, at der kunne gives tilladelse efter havmiljølovens § 26, stk. 3, da havbundsmaterialet ikke indeholdt væsentlige mængder og koncentrationer af miljøfarlige stoffer. Nævnet lagde vægt på, at koncentrationen af cadmium, kobber og TBT lå under det øvre aktionsniveau i klapbekendtgørelsen, og at koncentrationen af cadmium og kobber svarede til baggrundsbelastningen. Særligt i forhold indholdet af TBT, der lå 3-4 gange over baggrundsniveauet, fandt nævnet, at der alene ville klappes en begrænset mængde fordelt over 5 år, og at klappladsen var et gammelt sandsugehul, hvilket ville bidrage til, at klapmaterialet i overvejende grad vil lande på klappladsen og kun gradvist ville give anledning til en beskeden opblanding med den omgivende havbund. Af samme årsag fandt nævnet, at klapningen ikke ville medføre en forringelse af overfladevandsområdet tilstand eller være til hinder for opfyldelse af det fastlagte miljømål om god økologisk og kemisk tilstand for Køge Bugt. Nævnet lagde desuden vægt på, at der var tale om et vandområde på 60.128 ha, hvorfor klappladsen udgjorde en meget lille del af det samlede vandområde, og at klappladsen var beliggende langt fra kysten, hvorfor det ikke var sandsynligt, at der ville ske tildækning af eller forringet sigtdybde i områder, hvor der voksede ålegræs. Miljø- og Fødevareklagenævnet kunne på denne baggrund ikke give medhold i klagen. Idet der var tale om en tidsbegrænset tilladelse gældende i 5 år, og da klagen havde opsættende virkning, jf. havmiljølovens § 53, stk. 2, ændrede nævnet tilladelsens gyldighedsperiode svarende til en forlængelse med nævnets sagsbehandlingstid.

MRF 2021.176

Kommentar: *Afgørelsen må efter min opfattelse anses for forkert. Mens det formentlig er korrekt, at klapning ikke kan anses for uddybning eller opfyldning af søterritoriet, og klapning derfor ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra l, må klapning anses for omfattet af et andet listepunkt i miljøvurderingslovens bilag 2. Når oprenset havnesediment dumpes, er der for det første tale om et projekt, der må anses for bortskaffelse af affald og dermed omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 11, litra b, hvorfor en tilladelse ikke kan meddeles uden forudgående VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21. På dette punkt er det tilstrækkeligt at henvise til EU-Domstolens udvidende fortolkning af bortskaffelse af affald i VVM-direktivet, som har været lagt til grund siden 2003, som det fremgår af MAD 2003.775 Nkn. Dette har i øvrigt den supplerende retsvirkning, at bekendtgørelse nr. 516 af 23. april 2020 om bypass, nyttiggørelse og klapning af optaget havbundsmateriale må anses for omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, om obligatorisk miljøvurdering og offentlig høring af planer. Herudover fremgår det udtrykkeligt af habitatbekendtgørelsen (2018/1595) § 6, jf. § 7, stk. 11, nr. 1, at der som minimum skal være gennemført en væsentlighedsvurdering af den ansøgte klapnings påvirkning af Natura 2000-områder. Det er muligt, at Kystdirektoratet har gennemført en sådan væsentlighedsvurdering, men dette fremgår i så fald ikke af klagenævnets afgørelse. Se tillige* ***MRF 2021.192 Mfk****.*

Ikke medhold i klage over indirekte afgørelse om at projekt om klapning ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og stadfæstelse af klaptilladelse til [V1] i Køge Kommune

18/05061

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, jf. § 49[1] samt havmiljølovens § 26, jf. § 51, stk. 1, nr. 1.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens indirekte afgørelse af 15. marts 2018 om at projekt om klapning ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 15. marts 2018 om klaptilladelse til [V1], med følgende ændring af vilkår A:

A. Tilladelsen gælder fra den 8. april 2021 til den 8. april 2026.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[4] Eventuel retssag til prøvelse af spørgsmålet om hvorvidt projektet er omfattet af miljøvurderingsloven, skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 11. april 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af [V2], som er repræsenteret af advokat.

Klager har anført at

- klapning af sedimentet vil medføre forurening på grund af sedimentets indhold af stofferne cadmium (Cd), kobber (Cu), og tributyltin (TBT),
- miljøpåvirkningen af klapningen ikke er belyst tilstrækkeligt, og den bør belyses ved en VVMundersøgelse, og
- mulighederne for nyttiggørelse af sedimentet ikke er tilstrækkeligt belyst.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 15. marts 2018 meddelt en 5-årig tilladelse til [V1] til klapning af i alt 36.000 m3 (33.439 tons) oprensningsmaterialer.

Tilladelsen er gældende fra den 13. april 2018 til den 13. april 2023, jf. vilkår A.

Klapningen skal foregå på klapplads " Mosede" (K_007_02), som ligger i Køge Bugt i en afstand af 7 kilometer til nærmeste Natura2000-område. Klappladsen er et tidligere sandsugehul med en dybde på 4 meter under den omkringliggende havbund. Der må højst klappes 15.000 m3 årligt, jf. vilkår B.

Det fremgår af sagen, at der senest er sket oprensning i [V1] i 2012.

Det fremgår af afgørelsen, at det er Miljøstyrelsens vurdering, at idet der maksimalt klappes 15.000 m3 årligt, vil varigheden af påvirkningerne i forbindelse med klapningen bestå af 4-5 kortvarige tidsrum fordelt over en periode på mindre end 14 dage, hvis der benyttes et klapfartøj, der kan rumme 400 m3. I forbindelse med klapning vil dele af materialet spildes og spredes med strømmen. Erfaringsmæssigt spildes ca. 5 % af materialet, og resten lander i udgangspunktet på selve klappladsen, men vil efterhånden indgå i den naturlige sedimentvandring i området, og sedimentere ud på områder med lignende kornstørrelser over meget store arealer, hvorved det ikke blive muligt at skelne imellem det klappede materiale og den naturligt forekommende havbund. Bundfaunaen, der lever i og på overfladen af sedimentet på klappladsen vil efterhånden blive tildækket af klapmateriale og

ikke overleve. Efter klapninger vil det påvirkede område igen blive koloniseret af bundfauna som følge af indvandring af voksne individer og nedslag af larver som føres med havstrømmen fra uforstyrrede områder.

2.1.1 Materialets indhold af miljøfarlige stoffer

Da oprensningen foregår inde i en havn, hvor der er risiko for havnerelaterede påvirkninger af miljøfarlige stoffer, er der forud for meddelelse af klaptilladelse udtaget prøver af de øverste 30 cm. af sedimentet og analyseret for tørstof og glødetab, TBT og de mest almindeligt forekommende tungmetaller:

Tabel 1

Stof	Målte værdier (mg/kg)	Sammen-lignelig baggrund	Nedre Aktions-niveau	Øvre Aktions-niveau
Tørstofindhold i %	60,05		-	-
Glødetab i % af tørstof	6,35	6,35	-	-
Arsen	2		20	60
Bly	18		40	200
Cadmium	0,8	0,8	0,4	2,5
Krom	10		50	270
Kobber	25	32	20	90
Kviksølv	0,21		0,25	1
Nikkel	10		30	60
Tributyltin (TBT*)	0,110	0,032	0,007	0,200
Zink	108,50		130	500
PAH *	1,73		3	30

**) Summen af de følgende 9 PAH'er: Anthracen, benz [a] anthracen, benz [ghi] perylen, benz [a] pyren, chrysen, fluoranthen, indeno [1,2,3-cd] pyren, pyren og phenanthren.*

Data, der ligger til grund for det angivne baggrundsniveau, er baseret på overvågningsdata fra NOVANA programmet,[5] og afgørelsens bilag 3 indeholder en nærmere forklaring på prøvetagningsstrategier samt på hvordan de miljøfarlige stoffer i sedimentet generelt vurderes.

Idet prøveresultaterne har påvist en koncentration af cadmium, kobber og TBT mellem nedre og øvre aktionsniveau i henhold til klapvejledningen, har Miljøstyrelsen foretaget en nærmere vurdering af, om disse stoffer vil kunne skade miljøet i forbindelse med optagning og klapning af materialet:

- Cadmium og kobberindholdet ligger på niveau med, hvad der kan findes i havbundsmateriale fra det omgivende miljø med et tilsvarende glødetab. Det er derfor Miljøstyrelsens vurdering, at klapmaterialet ikke vil medføre en nettotilførsel af disse stoffer til havmiljøet omkring klappladsen.

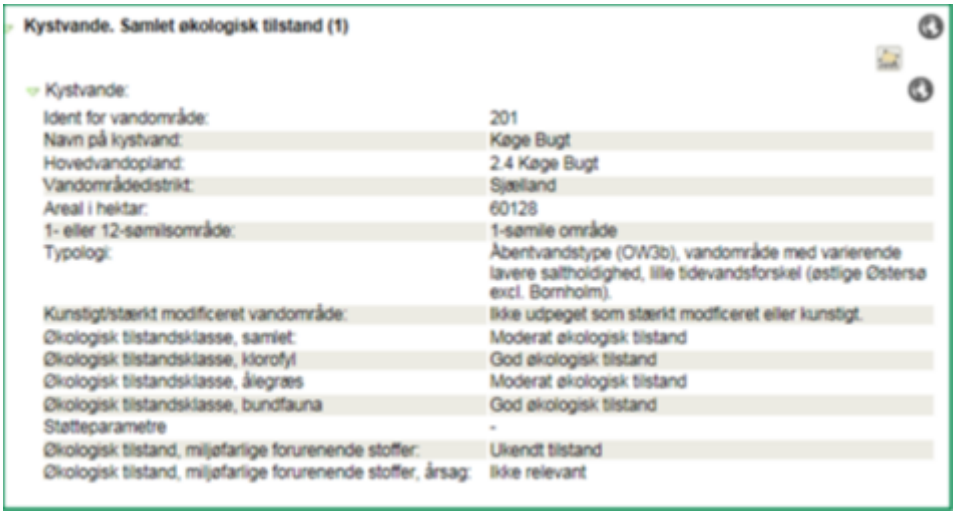
- TBT indholdet ligger 34 gange over det eksisterende baggrundsniveau for lignende materiale, samtidig ligger indholdet langt under det øvre niveau for, hvad der som udgangspunkt kan tillades klappet. Da klappladsen er et sandsugehul, der i første omgang begrænser spredningen af klapmaterialet, vil materialet kun gradvist spredes væk fra klappladsen i forbindelse kraftig blæst, hvor det omgivende sedimentet i forvejen omlejres betydeligt. En fortynding på 4 gange af det materiale, der hvirvles op af sandsugehullet vil hurtigt ske, og det er derfor Miljøstyrelsens vurdering, at klapning ikke vil medføre målelige ændringer i koncentrationen af TBT i klappladsens omgivelser.

2.1.2 Vandområdeplaner

Det fremgår af afgørelsen, at klappladsen har miljømålet god økologisk og god kemisk tilstand.

Økologisk tilstand

Den samlede økologiske tilstand for Køge Bugt er angivet som "moderat økologisk tilstand". De kendte tilstandsparametre for manglende målopfyldelse er en moderat økologisk tilstand for ålegræs:



Kystvande. Samlet økologisk tilstand (1)

Kystvande:

Ident for vandområde:	201
Navn på kystvand:	Køge Bugt
Hovedvandopland:	2.4 Køge Bugt
Vandområdedistrikt:	Sjælland
Areal i hektar:	60128
1- eller 12-sømilsområde:	1-sømile område
Typologi:	Åbentvandstype (OW3b), vandområde med varierende lavere saltholdighed, lille tidevandsforskel (østlige Østersø excl. Bornholm).
Kunstigt/stærkt modificeret vandområde:	Ikke udpeget som stærkt modficeret eller kunstigt.
Økologisk tilstandsklasse, samlet:	Moderat økologisk tilstand
Økologisk tilstandsklasse, klorofyl	God økologisk tilstand
Økologisk tilstandsklasse, ålegræs	Moderat økologisk tilstand
Økologisk tilstandsklasse, bundfauna	God økologisk tilstand
Støtteparametre	-
Økologisk tilstand, miljøfarlige forurenende stoffer:	Ukendt tilstand
Økologisk tilstand, miljøfarlige forurenende stoffer, årsag:	Ikke relevant

Miljøstyrelsen fremhæver i afgørelsen følgende i forhold klapningstilladelsens betydning for den økologiske tilstand:

- klapningen foregår i et sandsugehul langt fra kysten, og det er derfor ikke sandsynligt, at der vil ske tildækning af områder, hvor der vokser ålegræs, eller at en forringet sigtdybde i klappladsens nærområde vil reducere dybdeudbredelsen af ålegræs.
- bunddyrene forventes kun at blive påvirket på selve klappladsen, der hvor hovedparten af det klappede materiale i udgangspunktet havner. Her vil tildækningen betyde, at de bundlevende dyr vil dø. Det vurderes imidlertid, at der hurtigt vil kunne ske en genindvandring af dyr, når klapningen ophører.
- klappladsens areal udgør så lille en del af det samlede vandområde, at en påvirkning her ikke vil udgøre en trussel imod den samlede tilstand for bunddyr i vandområdet.

Miljøstyrelsen vurderer på denne baggrund, at klapningen ikke vil være til hinder for opfyldelsen af god økologisk tilstand i Køge Bugt.

Kemisk tilstand

Den samlede kemiske tilstand for vandområdet er angivet som ukendt. Miljøstyrelsen vurderer, at eftersom det forudsættes, at klapmaterialet i første omgang vil lande i sandsugehullet, og kun gradvist vil blive blandet op med den omgivende havbund, vil klapningen ikke være årsag til en ændring i vandområdernes kemiske tilstand uden for klappladsen.

2.1.3 Alternativer til klapning

Det fremgår af afgørelsen, at der er tale om finkornet materiale med lettere forhøjede koncentrationer af TBT, og materialet vurderes derfor ikke-egnet til kystnær genplacering. Hverken ansøger eller Miljøstyrelsen har kendskab til projekter på land, hvor materialet kan nyttiggøres, og ansøgningen behandles derfor efter havmiljølovens bestemmelser om klapning.

2.2 Klagens indhold

Klager har den 24. maj 2018 fremsendt supplerende bemærkninger til klagen af 11. april 2018.

Klager har fremhævet, at sedimentets indhold af stofferne cadmium (Cd), kobber (Cu), og tributyltin (TBT) er problematisk. På denne baggrund er det klagers opfattelse, at Miljøstyrelsen ikke har vurderet den potentielle forureningsrisiko tilstrækkeligt, idet Miljøstyrelsens vurdering er lavet ud fra, hvor forurenet området allerede er, og ikke ud fra det nedre aktionsniveau, og Miljøstyrelsens har ikke vurderet tilstrækkeligt på koncentrationer, udledte mængder (nettotilførsel), levetid i miljøet og toksiske egenskaber. Klager fremhæver, at det i denne forbindelse er en skærpende omstændighed, at området allerede er forurenet. Efter klagers opfattelse giver det ikke mening at sætte et miljømål for et område, med henblik på at opfylde det i 2021, og samtidig give tilladelse til at lede hormonforstyrrende stoffer ud området.

Klager har desuden anført, at miljøpåvirkningerne ved klapning af sedimentet bør belyses ved en VVM-undersøgelse.

Klager har videre anført, at mulighederne for nyttiggørelse ikke er tilstrækkeligt undersøgt. Klager har i denne forbindelse anført, at der findes flere steder i hovedstadsområdet, hvor der er etableret dræningsfaciliteter til at håndtere forurenet sediment og de forurenede vandmængder der måtte udskilles herfra. Efter endt behandling kan sedimentet bruges i landvindingsprojekter i Danmark. Et belgisk studie fra 2006 har foreslået grænseværdien til frit

landbaseret brug til 0,51 mg TBT/kg. Det tørre materiale kan derfor anvendes som klasse 0/1 jord i almindelig opfyldning. Alternativt kan det efter udtørring cement-stabiliseres, og derefter bruges som opfyld i en havneudvidelse eller lignende.

2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 4. maj 2018 fremsendt bemærkninger til klagen.

2.3.1 Vurderingen af forurening

Miljøstyrelsen har anført, at det for de fleste oprensninger af havnebassiner og sejlrender gælder, at det materiale, der skal oprenses er tilført havn og sejlrende, fordi de kunstigt skabte anlæg forhindrer sedimentet i at følge den naturlige sedimentvandring. Som følge af den strømlæ, der er skabt, vil en større del af materialet bundfældes, hvorved dybden forringes i forhold til den sejldybde der er brug for i havnen. Ved klapning er der primært tale om at bringe materialer tilbage til havet fremfor at tilføre nye stoffer til havet. Det er Miljøstyrelsen opfattelse, at det ikke med klaptilladelser har været hensigten, at havnene skal være ansvarlig for det input af miljøfarlige stoffer, der tilføres havnen fra det omgivende miljø, og Miljøstyrelsen sammenligner derfor koncentrationerne af miljøfarlige stoffer i klapmaterialet med det koncentrationsniveau, der ville kunne findes i tilsvarende materiale fra omgivelserne, som der er redegjort for i klaptilladelsens bilag 3.

Miljøstyrelsen har desuden anført, at der er foretaget en tiltrækkelig vurdering af om klapningen er miljømæssig forsvarlig. Vurderingen af de enkelte stoffers giftighed og øvrige kemiske egenskaber er foretaget i forbindelse med fastlæggelse af de vejledende grænseværdier for de stoffer, der fremgår af klapvejledningen. TBT og de nævnte tungmetaller er indeholdt i klapvejledningen, og derfor vurderes deres kemiske egenskaber ikke i hver enkelt klaptilladelse. For de stoffer, der overskrider nedre aktionsniveau, har Miljøstyrelsen vurderet, om der sker en mertilførsel af de miljøfarlige stoffer i forhold til den eksisterende baggrundsværdi for Køge Bugt, og metodebeskrivelsen for denne vurdering fremgår af afgørelsens bilag 3. Særligt i forhold til klapmaterialet indhold af TBT overskrides baggrundsniveauet for Køge Bugt med en faktor 4. Klapmaterialets indhold af TBT (110 µg/kg TS) overskrider klapvejledningens nedre aktionsniveau (7 µg/kg TS), men ligger under øvre aktionsniveau (200 µg/kg TS). Materialet betragtes derfor, som udgangspunkt, som egnet til genplacering ved klapning, men der skal foretages en nærmere vurdering, herunder bl.a. i forhold til *a)* hvorvidt mængden af klapmaterialet er så stor, at det har betydning for vandområdets tilstand samt *b)* hvorvidt klappladsen er placeret på et følsomt sted, så der vil kunne ske lokale påvirkninger af betydning:

Ad a) klapmængden:

Der tillades højest klappet 15.000 m3 pr. år. Selve klapaktiviteten er vurderet til højest at vare 14 dage. Kort efter klapningen vil det ikke være muligt at måle en forhøjelse af TBT i klappladsens omgivelser, da den del af det finkornede materiale, der spildes i forbindelse med klapaktiviteten (ca. 5% = 750 m3) vil være blevet spredt med strømmen over store områder og

blandet op med det omgivende materiale. Hovedparten af det klappede materiale vil i første omgang lande på klappladsen, der er et gammelt sandsugehul. Derved begrænses den umiddelbare spredning af materialet.

Ad b) klappladsens følsomhed:

Klappladsen er et sandsugehul, med en dybdeforøgelse på ca. 4 meter i forhold til den omgivende havbund. Der vil derfor ikke ske en momentan spredning af størstedelen af klapmaterialet i forbindelse med selve klapningen. Klapmaterialet vil gradvist blive fordelt over havbunden under stor fortynding i forbindelse med kraftig vind, hvis kornstørrelsen er mindre end det, der normalt sedimenterer ud på det sted, hvor klappladsen ligger. Materialet vil dog spredes, lidt efter lidt, ved stærk strøm. Bunddyrene i Køge Bugt vil ikke blive påvirket af klapmaterialets indhold af TBT, idet fortyndingen af materialet bringer koncentrationerne ned på niveau med det eksisterende baggrundsniveau umiddelbart efter, at materialet har forladt klappladsen. Klappladsen ligger desuden i stor afstand fra såvel kysten som Natrua-2000 områder. Klappladsen betragtes derfor som et mindre følsomt område til genplacering af materialer med koncentrationer af miljøfarlige stoffer mindre end øvre aktionsniveau i henhold til klapvejledningen, som der er redegjort for i tilladelsen.

2.3.2 VVM-redegørelse

I forhold til det af klager anførte om, at der skal gennemføres en VVM-undersøgelse, har Miljøstyrelsen anført, at klaptilladelser ikke i sig selv er VVM pligtige. Klaptilladelser er kun omfattet af VVM-pligten, hvis de indgår som en del af et større havneprojekt. Miljøstyrelsen skal imidlertid lave en vurdering af, om klapningen i den konkrete sag er miljømæssigt forsvarlig, hvilket Miljøstyrelsen har gjort.

2.3.3 Nyttiggørelse

I forhold til det af klager anførte om nyttiggørelse, har Miljøstyrelsen henvist til, at materialet ikke er egnet til at blive genplaceret i den kystnære zone, hvor der vil ske en mere direkte påvirkning af TBT på bundfæstede planter, fiskeyngel, der lever imellem planterne og fugle, der lever af den lavbundede fauna og vegetation.

I forhold til nyttiggørelse på land har Miljøstyrelsen anført, at såfremt materialet kan nyttiggøres til projekter på land uden væsentlige ekstra udgifter for ansøger, skal dette tilstræbes. Dette er ikke tilfældet i denne sag, da der er tale om meget finkornet materiale, hvor materialet ikke har en struktur, der umiddelbart vil kunne anvendes til anlægs- og byggeprojekter. Det er meget omkostningsfuldt at tage materialet på land med henblik på at afvande det for at gøre materialet egnet til nyttiggørelse. Dette pålægger Miljøstyrelsen ikke havnene, med mindre det vurderes, at der vil ske en væsentlig påvirkning af vandmiljøet ved at klappe det. Miljøstyrelsen har i den konkrete sag ikke fundet anledning til at bede om dokumentation for, hvad det vil koste, at tage materialerne på land.

2.4 Andre bemærkninger til klagen

[V1] har den 7. maj 2018 fremsendt bemærkninger til klagen.

Virksomheden har anført, at der siden september 2017 er sket en reduktion af dybgangen på 0,5 m., hvilket giver store gener for trafikken af de største skibe, og oprensning er derfor nødvendig.

Virksomheden har desuden anført, at omkostningerne til håndtering og nyttuggørelse af materialet, som klager har foreslået, er utrolig høje, og virksomheden stiller spørgsmål ved, om materialet overhovedet kan indbygges fornuftigt.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har behandlet klagen over Miljøstyrelsens afgørelse af 15. marts 2018 om tilladelse til klapning af 36.000 m3 (33.439 tons) oprensningsmaterialer til [V1]. Tilladelsen udgør samtidig en indirekte afgørelse om, at det ansøgte ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og derfor ikke skal screenes. Nævnet har således også behandlet klagen over, at projektet ikke findes at være omfattet af miljøvurderingsloven (VVM).

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag behandlet spørgsmålet, om hvorvidt dumpning af havbundssediment er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller bilag 2 (afsnit 3.2.1).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har dernæst fundet anledning til at behandle følgende forhold relateret til havmiljøloven (afsnit 3.2.2):

1. Muligheden for nyttiggørelse af det oprensede materiale
2. Forurening af havmiljøet med cadmium, kobber og TBT
3. Klaptilladelsens betydning for målopfyldelsens i henhold til vandområdeplanerne
4. Tilladelsens gyldighedsperiode

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Miljøvurderingsloven

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklage-nævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at et projekt ikke er omfattet af og ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan efter nævnets praksis også påklages. Dette gælder også myndighedens indirekte afgørelser om, at et projekt ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, og derfor ikke skal screenes.

Efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 2, finder loven anvendelse på projekter omfattet af bilag 1 og 2, jf. dog § 4. Bilag 1 og 2 til miljøvurderingsloven angiver dermed udtømmende, hvilke projekter, der er eller kan være omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse efter § 25.

Det er et retligt spørgsmål, om projektet med dumpning af havsediment er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2 og dermed er screeningspligtigt. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ikke er tilfældet, idet projektet, efter nævnets vurdering, ikke er omfattet af de på bilagene anførte punkter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker navnlig, at projektet om klapning ikke er omfattet af pkt. 10, litra l, om uddybning og opfyldning på søterritoriet, da der ved opfyldning efter dette bilagspunkt alene skal forstås opfyldning med henblik på landindvinding, hvilket der ikke er tale om, i den konkrete sag.[6] Nævnet bemærker i denne forbindelse, at der er tale om en tilbagevendende oprensning af havnen på grund af den løbende tilsanding, og at der således heller ikke er tale om et projekt med uddybning i bilagspunktets forstand. Nævnet bemærker endvidere, at projektet efter det af Miljøstyrelsen oplyste ikke indgår som en del af et havneprojekt eller et andet screeningspligtigt projekt.

3.2.2 Havmiljøloven

Den ansøgte aktivitet med dumpning af optaget havbundsmateriale er omfattet af havmiljølovens § 26 og Miljøstyrelsen har meddelt tilladelse til klapning af sedimentet, jf. klapbekendtgørelsens § 4, stk. 5.[7]

Ad 1) Muligheden for nyttiggørelse af det oprensede materiale

Det følger af klapbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at administrationen af de bestemmelser, der er nævnt i bekendtgørelsens § 1, herunder havmiljølovens § 26, skal ske i overensstemmelse med følgende hierarki:

1. Bypass.
2. Nyttiggørelse.
3. Klapning.

Efter § 3, stk. 2 kan hierarkiet fraviges i særlige tilfælde. Anvendelsen af hierarkiet og fravigelser herfra skal ske med henblik på at opnå det bedste samlede miljømæssige resultat og under hensyn til almindelige forvaltningsretlige principper.

Proceduren i forbindelse med hierarkiet er nærmere beskrevet i klapbekendtgørelsens § 7. Det følger af bekendtgørelsens § 7, stk. 3, at i det omfang oprensnings- og uddybningsmaterialerne ikke skal videreføres ved bypass, tager Miljøstyrelsen stilling til om der skal gives tilladelse til nyttiggørelse efter råstofloven[8] og det følger af § 7, stk. 4 at i det omfang oprensnings- og uddybningsmaterialer ikke skal videreføres ved bypass eller nyttiggørelse, tager Miljøstyrelsen stilling til, om der skal gives tilladelse til klapning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Miljøstyrelsen i den konkrete sag har foretaget en tilstrækkelig vurdering af mulighederne for nyttiggørelse af det oprensede materiale forud for meddelelse af klaptilladelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at materialet indeholder TBT som ved kystnær genplacering vil kunne påvirke bundfæstede planter, fiskeyngel, der lever imellem planterne og fugle, der lever af den lavbundede fauna og vegetation. Nævnet har desuden lagt vægt på, at der er tale om meget finkornet materiale, og materialet derfor efter nævnets opfattelse ikke umiddelbart er egnet til nyttiggørelse i bygge- og anlægsprojekter, og det vil være forbundet med høje omkostninger at tage materialet på land med henblik på afvanding og evt. transport. Nævnet har videre lagt vægt på, at både Miljøstyrelsen og ansøger oplyser, at der ikke er egnede nyttiggørelsesprojekter på land, hvor materialet kan nyttiggøres.

Ad 2) Forurening af havmiljøet på grund af cadmium, kobber og TBT

Det følger af havmiljølovens § 26, stk. 2, at de forhold og hensyn, der er anført i lovens bilag 1, skal indgå i vurderingen af en ansøgning om tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale. Det følger desuden af § 26, stk. 3, at der kun må meddeles tilladelse, såfremt havbundsmaterialet vurderes at indeholde uvæsentlige mængder og koncentrationer af de i lovens bilag 2 nævnte stoffer og materialer, og såfremt disse ikke er tilført havbundsmaterialet med henblik på bortskaffelse. Til brug for den i havmiljølovens § 26, stk. 2 og 3 nævnte vurdering kan der stilles krav om, at ansøgeren for egen regning lader foretage analyser af havbundsmaterialet, herunder udarbejder en miljøkonsekvensvurdering, jf. havmiljølovens § 26, stk. 4 og klapbekendtgørelsens § 6.

Miljøstyrelsen skal foretage en vurdering af sedimentets forureningsgrad, jf. klapbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Det følger af klapvejledningen, at de nedre aktionsniveauer i princippet svarer til et gennemsnitligt baggrundsniveau eller til ubetydelige koncentrationer, hvor der ikke forventes effekter af klapningen. Hvis havbundsmaterialets indhold at miljøfarlige stoffer ligger under det nedre aktionsniveau kan der altid klappes. Det øvre aktionsniveau angiver det niveau, hvor der kunne være begyndende effekter. Imellem disse to niveauer kan der som udgangspunkt klappes på normal vis på eksisterende klappladser, men der skal foretages en nærmere vurdering af materialet. I den nærmere vurdering indgår ud over koncentrationsbetragtningerne, mængderne af de pågældende forurenende stoffer, herunder nettotilførslen til klappladsen, andre tilførsler til klappladsen, valg af klapplads, samt en vurdering af alternative bortskaffelsesmuligheder, herunder eventuelle metoder til klapning som under og efter klapningen kan mindske udvekslingen med havmiljøet.[9]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der i den konkrete sag kan gives tilladelse til klapning, idet nævnet vurderer at havbundsmaterialet ikke indeholder væsentlige mængder og koncentrationer af miljøfarlige stoffer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at de udtagne prøver af havbundssedimentet viser, at koncentrationen af cadmium, kobber og TBT ligger under det øvre aktionsniveau i klapbekendtgørelsen. Nævnet har desuden lagt vægt på, at koncentrationen af cadmium og kobber svarer til baggrundsbelastningen, når der sammenlignes med overvågningsdata fra NOVANA programmet. Særligt i forhold til sedimentets indhold af TBT, der ligger 3-4 gange over baggrundsniveauet, har nævnet lagt vægt på, at der alene klappes en begrænset mængde (36.000 m3) fordelt over 5 år (højst 15.000 m3 årligt), jf. vilkår B, og at klappladsen er et gammelt sandsugehul, hvilket vil bidraget til at klapmaterialet i overvejende grad vil lande på klappladsen og kun gradvist give anledning til en beskeden opblanding med den omgivende havbund.

Ad 3) Klaptilladelsens betydning for målopfyldelsens i henhold til vandområdeplanerne

Ifølge vandrammedirektivet skal der fastsættes miljømål for vandområderne hvor miljømålet, som udgangspunkt er "god tilstand".[10] Denne tilstand er opnået, når både den økologiske tilstand og den kemiske tilstand er god. Vandrammedirektivet er implementeret i lov om vandplanlægning og bekendtgørelser udstedt med hjemmel heri.[11]

Det følger bl.a. af bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikters § 8, stk. 1,[12] 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 desuden af bekendtgørelsens § 8, stk. 3, at der kun kan gives tilladelse til en klapning i et overfladevandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis det ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets tilstand og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål.

Det følger bekendtgørelsen om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster,[13] at vandområde 201 Køge Bugt har miljømålene god økologisk tilstand senest 22. december 2021 og god kemisk tilstand senest 22. december 2015.

Den økologiske tilstand inddeles i 5 tilstandsklasser: Høj, god, moderat, ringe eller dårlig tilstand. Som indikator for den økologiske tilstand i kystvande anvendes følgende parametre: Dybdeudbredelsen af ålegræs, klorofylkoncentrationen og bundfauna.

Den kemiske tilstand inddeles i to tilstandsklasser: god eller ikke god.

Ved god kemisk tilstand er koncentrationerne af forurenende stoffer under miljøkvalitetskravene. For sediment og biota er fastsat miljøkvalitetskrav for en række miljøskadelige stoffer, bl.a. bly og cadmium.[14]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klapningen ikke vil medføre en forringelse af overfladevandsområdet tilstand eller være til hinder for opfyldelse af det fastlagte miljømål om god økologisk og kemisk tilstand for vandområde 201 Køge Bugt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har, som også anført ovenfor, lagt vægt på, at sedimentets indhold af miljøfarlige stoffer ligger under øvre aktionsniveauer, at der er tale om klapning af en begrænset mængde, og at klappladsen er beliggende i et sandsugehul. Nævnet har desuden lagt vægt på, at vandområdet er 60.128 hektar, og at klappladsen udgør en meget lille del af det samlede vandområde. Nævnet har særligt lagt vægt på, at klappladsen er beliggende langt fra kysten, og det efter nævnets vurdering ikke er sandsynligt, at der vil ske tildækning af eller forringet sigtdybde i områder, hvor der vokser ålegræs. Nævnet har videre lagt vægt på, at sedimentets indhold af tungmetallerne bly og cadmium ikke overskrider miljøkvalitetskravene på henholdsvis 163 mg/kg (bly) og 3,8 mg/kg (cadmium) i bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål.

Ad 4) Tilladelsens gyldighedsperiode

Idet der er tale om en tidsbegrænset tilladelse gældende i 5 år, jf. vilkår A og klagen har opsættende virkning, jf. havmiljølovens § 53, stk. 2, ændrer Miljø- og Fødevareklagenævnet tilladelsens gyldighedsperiode svarende til en forlængelse med nævnets sagsbehandlingstid.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 3.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens indirekte afgørelse af 15. marts 2018 om at projekt om klapning ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 15. marts 2018 om klaptilladelse til [V1], med følgende ændring af vilkår A:

A. Tilladelsen gælder fra den 8. april 2021 til den 8. april 2026.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lovbekendtgørelse nr. 1165 af s5. november 2019 om beskyttelse af havmiljøet

[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] Det nationale overvågningsprogram for vandområder.

[6] Forarbejderne 2015/1 LSF 147, bemærkninger til lovforslaget afsnit 3.3.2.2. Screening (bilag 2).

[7] Bekendtgørelse nr. 516 af 23. april 2020 om bypass, nyttiggørelse og klapning af optaget havbundsmateriale.

[8] Lovbekendtgørelse nr. 125 af 26. januar 2017 om råstoffer.

[9] Klapvejledningens afsnit 4.5 om forurenende stoffer, side 11.

[10] Direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

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

[12] Bekendtgørelsen nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

[13] Bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019 om miljømål for overfaldevandområder og grundvandsforekomster.

[14] Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, tabel 4.

Sag:

18/05061

Dato:

8. april 2021.

Emner:

Havmiljøloven (/s...