

Dato: 2. november 2017

Til: Miljø- og Fødevareklagenævnet, c/o Esbjerg Kommune



Danmarks
Naturfredningsforening

Masnedøgade 20
2100 København Ø
Telefon: 39 17 40 00
Mail: dn@dn.dk

Klage over afgørelse om at etablering og drift af modtageanlæg for neddeling af offshore produktionsanlæg, mv. ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse (VVM), Sag nr.: 17/11812.

DN klager over, at der er udført en utilstrækkelig VVM screening. Afgørelsen om, at anlægget ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse bør derfor trækkes.

DN finder, at der i henhold til "Bilag 2, 13a Ændringer eller udvidelser af projekter" skulle have været udført et supplement til den foreliggende VVM redegørelse; VVM-redegørelse for Esbjerg Ny Sydhavn, marts 2010, der allerede er udført for det pågældende areal.

Supplement til VVM redegørelse versus VVM screening

Esbjerg Kommune benytter et screeningsskema, der indgår som bilag 5 i Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (BEK. Nr. 1440 af 23. november, 2016).

Esbjerg Kommune skriver videre, "at skemaet er udvidet med kolonnen "Myndighedens vurdering", samt med pkt. 38 og 39, der stammer fra anmeldeskemaet i den nugældende bekendtgørelse (BEK nr. 447 af 10. maj, 2017)."

I VVM screeningsskema er der i anden rubrik et spørgsmål om forholdet til VVM reglerne. Der er 2 spørgsmål gående på om anlægget er omfattet af bilag 1 eller 2, der er lister over henholdsvis projekter, der skal VVM vurderes, og projekter, der skal VVM screenes.

Forholdet til VVM reglerne	Ja	Nej		
Er projektet opført på bilag 1 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM).		X	Hvis ja, er der obligatorisk VVM-pligtigt. Angiv punktet på bilag 1:	
Er projektet opført på bilag 2 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).	X		Hvis ja, angiv punktet på bilag 2: Projektet er omfattet af bilag 2 pkt. 11b: "Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1) " og pkt. 11e: "Skrotoplagring, herunder oplagring af biler til ophugning".	

På bilag 2 er der et punkt "Bilag 2, 13a Ændringer eller udvidelser af projekter", der passer til den pågældende situation, hvor der allerede har været udført en VVM redegørelse. Esbjerg Kommune bruger fejlagtigt de punkter som projektet ville have været knyttet til, hvis der ikke havde været udarbejdet en VVM redegørelse for arealet.

En VVM screening efter Projektet er omfattet af bilag 2 pkt. 11b: "Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1) " og pkt. 11e: "Skrotoplagring, herunder

oplagring af biler til ophugning" giver ikke et rettelig billede af en miljøvurdering af ophugningsanlæg til platforme og vindmøller på Esbjerg Sydhavn.

Miljøklagenævnet har i en udtalelse på baggrund af EF-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Muslinge-dommen) understreget forsigtighedsprincippet i miljøvurderinger:

"Det følger af muslingedommen, at der på grundlag af forsigtighedsprincippet for alle projekter først skal ske en screening af, om det kan udelukkes, at projektet kan påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt. Hvis en sådan virkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, og projektet ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, skal der foretages en (nærmere undersøgelse og) vurdering. Vurderingen skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den udpegede lokalitet, og virkningen skal bedømmes på grundlag af "den bedste videnskabelige viden på området". Herefter kan en tilladelse kun meddeles, **såfremt den kompetente myndighed ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslå, at projektet ikke har skadelige virkninger på lokaliteten.**

Det er velkendt at maritimt metalkrot vil indeholde afskallede malingsrester, olierester fra rør og beholderanlæg, diverse additiver f.eks. affedningsmidler. Oil/gas metalkrot vil herudover indeholde radioaktive stoffer, et stort antal produktionstekniske additiver og reservoir slam mv. Grundet de enkelte enhedsoperationers størrelse, vil det være nødvendigt med en hvis neddeling allerede på produktionsplatformen, hvilket dels øger risikoen for direkte spild af disse stoffer til havet, dels under offshore neddelingen, dels i forbindelse med pramtransport gennem Nordsøen og Vadehavet, og dels i forbindelse med losning hvor prammens bundvand må forventes at ende i havnen.

Ved at benytte Bilag 2, 13a vil det være muligt at gå i dybden med de punkter i miljøvurderingen, der mangler, og som vil supplere den eksisterende VVM med de relevante nye punkter.

Fejlen ligger imidlertid ikke alene hos Esbjerg Kommune, men også i udformningen af VVM screeningslisten. VVM screeningslisten åbner ikke op for muligheden for udarbejdelse af et supplement til en eksisterende VVM redegørelse.

Når der med reference til VVM redegørelse fra 2010 ønskes etableret ikke beskrevne aktiviteter, så skal der udarbejdes en supplerende VVM redegørelse, hvor de forhold der ikke var beskrevet og vurderet i VVM redegørelsen fra 2010 bliver beskrevet og vurderet. Det er ikke nødvendigt at udarbejde en hel ny VVM redegørelse, men et supplerende tillæg er nødvendigt.

Manglerne i VVM screeningsskemaet

Ved at vælge en VVM screening frem for en supplerende VVM redegørelse kommer Esbjerg Kommune til at anvende VVM screeningsskemaet. VVM screeningsskemaet i BEK nr. 447 af 10. maj, 2017 har flere mangler i forhold til at udføre en VVM screening:

- Screeningsskema består af generelle punkter. Generelle punkter kan bruges som tjekliste, men ikke som grundlag for en konkret afgørelse. En konkret afgørelse kræver en konkret vurdering. Det er således slet ikke nok at udfylde screeningsskemaet for at udføre en konkret VVM screening, og heller ikke et supplement til en eksisterende VVM redegørelse.
- En generel liste er ikke udtømmende, fx indgår der ikke en vurdering af koter og højvande i listen, men i dette konkrete eksempel kan det være det væsentligste punkt at vurdere anlægget ud fra.

- Et skema med generelle punkter medtager en hel masse irrelevant for vurdering af den konkrete sag. Her er et par eksempler:
 - Punkt 29 omhandler beliggenhed i Vadehavet. Det er meget relevant for et anlæg i Esbjerg men næppe særligt relevant for et anlæg fx beliggende i Frederikshavn. Det understreger dog pointen om, at beliggenhed af denne type virksomhed tæt på Vadehavet er ekstra problematisk.
 - Punkt 27 handler om rydning af skov, hvilket lyder en kende irrelevant i dette tilfælde.
- Alternativet til Esbjerg havn kunne f.eks. være en af de nordligere havnebyer på Vestkysten, som alle har et "robust" havmiljø, og som ikke har større stormfloder som i Esbjerg. I VVM screeninger undersøges alternativer ikke, men det vil være omfattet af et supplement til den eksisterende VVM redegørelse fra 2010.
- Det bemærkes, at Kystdirektoratet forventer dels stigende havniveau og dels hyppigere stormfloder i fremtiden på grund af de igangværende klimaforandringer, hvilket gør en lokalisering i Esbjerg ekstra problematisk versus en anden lokalisering længere nord på langs Jyllands kyst.
- Miljøstyrelsen angiver ikke, hvordan screeningsskemaet i BEK nr. 447 af 10. maj, 2017 skal anvendes eller forstås.

Projektbeskrivelse

En konkret vurdering må tage udgangspunkt i en konkret miljøteknisk beskrivelse, der danner udgangspunktet for en konkret vurdering af den belastning af omgivelserne aktiviteten vil have ved lokalisering på den konkrete pågældende lokalitet.

Esbjerg Kommune har indarbejdet en stor del af projektbeskrivelsen i skemaet første unummeret punkt. Det første punkt i skemaet fylder derfor 12 sider og gør skemaet temmelig uoverskueligt. Skemaformen mister sin berettigelse.

Et systematisk supplement til eksisterende VVM redegørelse ville have gjort dette en kende mere overskueligt, hvor der dels kunne have været udarbejdet et systematisk flowdiagram til illustration af neddelingsforløb, dels kunne have været skrevet en supplerende og forklarende tekst til neddelingsforløbet i et almindeligt skriftligt format.

Ubesvarede spørgsmål

Esbjerg Kommune begrunder ikke svar på følgende spørgsmål:

39. Vil den forventede miljøpåvirkning række ud over kommunen/MC's område:
40. Vil den forventede miljøpåvirkning berøre nabolande:
42. Må den samlede miljøpåvirkning betegnes som kompleks:
43. Er der stor sandsynlighed for miljøpåvirkningen:

Nogle af spørgsmålene er behandlet under andre punkter, imens andre ikke er. Som kommentar til spørgsmålene må DN bemærke til forhold, der burde have været behandlet i en supplerende VVM redegørelse, at

- Den samlede miljøpåvirkning må siges at være kompleks med både Natura 2000 område i umiddelbar nærhed, hyppige flodstørme, generelt stigende vandstand sammenholdt med, at dekommissionering af boreplatforme er en ny aktivitet i Danmark.
- Vadehavet rækker ind over den tyske grænse.

Kumulative støjgener for fuglelivet

Esbjerg Kommune har gjort en del ud af at vurdere effekter i naturområderne kommende fra støjmissioner fra dekommissioneringsanlægget. Det er ikke en nem øvelse, da disse støjmissioner ikke kan ses som stående alene, men skal ses som en samlet støjpåvirkning på naturområdet fra de aktiviteter; industri, transport m.v., der er i omgivelserne.

Der er som en del af VVM anmeldelsen udarbejdet en væsentlighedsvurdering ift. det nærmest beliggende Natura 2000 område, samt en støjberegning ift. påvirkningen af dette område (N89 "Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde"). Der er ca. 850 m fra projektområdet til den nærmeste del af Natura 2000 området.

Det er kun dekommissioneringsanlægget, der har en afstand på 850 m. De andre anlæg med støjbidrag er dels beliggende med andre afstande dels med andre støjmissionsprofiler.

I forhold til støjpåvirkningen af Natura 2000 området er den maksimale støjbelastning beregnet i en situation med fri udbredelse fra alle støjklider til beregningspunktet, som er et punkt 1,5 m over havoverfladen i den nærmeste del af Natura 2000 området, der ligger 850 m sydvest for neddelingsområdet.

De 1,5 m over havoverfladen gælder for påvirkning af mennesker. I denne sammenhænge omhandler det fugle. De flyver ikke kun i en højde af 1,5 m. Det bør undersøges andre receptorhøjder for at se om der er væsentlige forskelle i forskellige højder.

Støjbelastningen er under disse forudsætninger beregnet til 51 dB(A). Det forholder sig dog sådan, at støjberegningen er lavet i 2007 med udgangspunkt i det projekt, der dengang blev søgt om. I 2007 projektet indgik både aktiviteter ifm. neddeling af boreplatforme og aktiviteter ifm. reparation af borerigge. Det er alle støjklider fra disse aktiviteter, der i 2007 er regnet på.

Af Rambølls notat pkt. 3.2.10. fremgår det dog, at der ikke er nævneværdig forskel på støjmissionen fra henholdsvis dekommissioneringsanlægget alene og dekommissioneringsanlægget plus reparation af borerigge.

I det nu ansøgte projekt indgår alene neddelingsaktiviteten. Støjberegningen fra 2007 i forhold til Natura 2000 området overestimerer derfor kun muligvis den støj, som kan forventes fra det ansøgte neddelingsanlæg.

Til gengæld er dette kun et støjimmissionsbidrag. For at det kan vurderes om det er højt eller lavt, så skal bidraget sammenholdes med immissionsbidrag fra de andre støjklider, der påvirker Natura 2000 området.

Modtageanlægget placeres i eksisterende erhvervsområde udlagt til havneerhverv og havneorienteret industri med særlige beliggenhedskrav. Området er omfattet af Esbjerg Kommunes lokalplan nr. 381. For områderne B, C og D fastsættes den maksimale støjbelastning for perioderne dag/aften/nat til 70/70/70 dB(A) fra hver virksomhed uden for egen grundgrænse.

Modtageanlægget placeres indenfor område D2, der er udlagt til kraftværker og tungere industri. Havnen og dens virksomheder rummer mange støjklider - skibenes motorer og udstyr, maskiner og køretøjer, gods der losses og lastes, gods der bearbejdes, trafik til og fra havnen, ventilatorer og køleanlæg, anlægsarbejder og reparationer, mm. Modtageanlægget etableres i et område hvor der i forvejen ligger flere virksomheder med en tilladelse til en støjbelastning på op til 70 dB(A).

Det er ikke relevant, hvilke regler industriområdet er omfattet af. Det er støjimmissionsbidrag fra alle disse mangfoldige aktiviteter, der skal sammenholdes med det ønskede projekts støjimmissionsbidrag. Der er således klider med en kildestøjbelastning over 70 dB(A).

Modtageanlægget etableres desuden lige ved siden af Esbjerg Værket og dets kullager. Esbjerg værket har i dets miljøgodkendelse lempede støjgrænser i natperioden på op til 5 dB(A) i områder for åben/lav bebyggelse og område for blandet bolig og erhverv.

Esbjerg Kommune har i forbindelse med en undersøgelse af støjforholdene på Esbjerg Havn fået målt støjudbredelsen fra Esbjergværket. Udbredelsen af støjen i forhold til den nærmeste del af Natura 2000 området ser ud til at ligge i intervallet mellem 44 og 50 dB(A).

Støjforholdene for Esbjergværket overfor Natura 2000 området synes undersøgt, men på grund af formuleringen "ser ud til" er det vanskeligt at vurdere, om undersøgelsen skal betragtes som et bidrag med valide data.

Den konkrete støjudbredelse søværts fra neddelingsanlægget kendes ikke, idet kun den landværts udbredelse er beregnet. Det vurderes, at støjpåvirkningen af Natura 2000 området beliggende 850 m væk vil være mindre end de 51 dB(A), som er beregnet, da der i det ansøgte projekt alene vil foregå neddeling og ikke rigrepair. Støjen fra neddelingsanlægget vurderes endvidere - ud fra de foreliggende støjberegninger, samt støjmålingen for Esbjergværket - at være mindre end støjen fra Esbjergværket.

Det er svært at se, hvordan der er kommet frem til resultatet af denne vurdering. Anlæggene har forskellige former for støjudsendelse, samt lokaliteter og afstande til Natura 2000 området. Støj måles i eksponentielle værdier og niveauer og kan ikke umiddelbart sammenlignes med lineære betragtninger som afstande.

Desuden er det Esbjerg Kommunes vurdering, at tilføjelse af en yderligere støjkilde (neddeling), der sker dels ved siden af Esbjergværket, dels i et område, der er lokalplanlagt til en støjbelastning på 70 dB(A) døgnet rundt og hvor flere virksomheder allerede er etablerede, ikke er registrerbart i en afstand af 850 m.

Der er etableret flere støjende virksomheder, hvorfor der mangler mangler en kumulativ vurdering.

I væsentlighedsvurderingen henvises til studier af effekter af støj fra motorveje på fugle, som viser, at 50-60 dB(A) er en almindeligt anvendt grænse for acceptabel støj i områder med følsomme fuglearter.

Andre studier viser, at støjniveauer på under 50-60 dB(A) ikke har en påviselig indflydelse på fugles kommunikation. Selvom velfunderet videnskabelig baggrund mangler på området, er 60 dB(A) en almindeligt anvendt grænse for acceptabel støj i områder med følsomme fuglearter.

Højere støjniveauer menes muligvis at have en negativ indflydelse. Kriteriet på 60 dB(A) bygger på en antagelse af, at fuglenes akustiske kommunikation bliver besværliggjort ved støjniveauer højere end, hvad man normalt finder i naturen.

Det lyder som et rimeligt ræsonnement med en grænseværdi for et kumulativt støjniveau på 50 dB(A). Det kan afledes heraf, at støjimmissionsbidrag ikke må overstige det kumulative støjniveau i Natura 2000 området.

Da støjen fra neddelingsaktiviteterne vurderes at være under dette niveau, og være mindre end støjen fra Esbjergværket, samt i kumulation med de allerede etablerede støjkilder indenfor det lokalplanlagte område ikke er registrerbart i Natura 2000 området, vurderes støj fra neddelingsprojektet ikke at bidrage væsentligt til den samlede støjpåvirkning af Natura 2000 området.

Det er DN helt uenig i. Begrundelsen med at immissionsbidraget fra dekommissioneringsanlægget er under bidraget fra Esbjergværket kan ikke begrunde, at bidragene tilsammen ikke udgør et højere støjniveau i Natura 2000 området. Der er væsentlige forskelle mellem støjpro-

filer, forskellig tids spredning og der kan forekomme sammenfaldende spidsværdier, der totalt ændrer det kumulative støjimmissionsniveau.

Det bør bemærkes, at støj har en tidsmæssig udbredelse. Den tidsmæssige udbredelse består af nogle spidsværdier og nogle roligere perioder. Det påvirker resultatet fra et beregnet støjimmissionsbidrag over en periode midlet støjmåling med flere kilder betragtet som en. Ved at flere støjkluder spredes spidserne ud og påvirker således det samlede resultat anderledes end ved blot at betragte en ligefrem lineær proportionalitet.

Da den samlede støjpåvirkning af Natura 2000 området 850 m fra neddelingsområdet ikke vurderes at ville ændres væsentligt – hverken fra projektet i sig selv eller i kumulation med andre støjkluder på havnen - vurderes effekten af støjen på hav- og vadefugle i Natura 2000 området ikke at være væsentlig.

Det er DN helt uenig i. Kumulationen er ikke blevet tilstrækkeligt belyst set i relation til EF-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Muslinge-dommen).

Forslag til belysning af kumulativ støjbelastning

Der er foretaget immissionsbidragsmålinger fra mange af de aktiviteter, der foregår i industri-kvarteret. De kunne samles og beskrives som et immissionsbidrag fra en virksomhed følgende Miljøstyrelsens støjvejledninger. Det ville give en forståelse for de væsentligste immissionsbidrag minus støjimmissionsbidrag fra skibe og anden trafik.

Hvis støjimmissionsbidraget fra skibe og anden trafik er målt i VVM redegørelsen i 2010, så vil disse også kunne inddrages i en opgørelse af et samlet støjimmissionsbidrag.

Der kan stilles støjmalere op i Natura 2000 området og det faktuelle støjniveau kan måles. Måles der på stille dage for vind og bølger, og registreres spidsværdier i forhold til fugle, så kan der etableres en måling, hvorudfra der kan foretages en vurdering af de kumulative bidrag.

På baggrund af undersøgelserne kan der lægges en plan for reduktion af støjbelastningen fra de aktiviteter, der giver den største reduktion af miljøbelastningen.

Forslaget bør gennemføres uanset udfaldet af pågældende sag.

Samtidig

I Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed BEK nr. 725 af 06/06/2017 hedder det:

§ 37. Hvis en virksomhed omfattet af bilag 2 ansøger om en godkendelse og samtidig er VVM-screeningspligtig, skal den kompetente myndighed tilrettelægge sagsbehandlingen med henblik på, så vidt det er muligt at meddele afgørelser om miljøgodkendelse og om ikke VVM-pligt samtidigt.

Stk. 2. Hvis en virksomhed omfattet af bilag 2 ansøger om en godkendelse og samtidig ansøger om en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, nr. 3, jf. § 35, og virksomheden også er VVM-screeningspligtig, skal de kompetente myndigheder tilrettelægge sagsbehandlingen med henblik på at meddele afgørelser om miljøgodkendelse, om tilladelse og, så vidt det er muligt, om ikke VVM-pligt samtidigt.

Stk. 3. Hvis en virksomhed omfattet af bilag 2 ansøger om en godkendelse og samtidig ansøger om en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, jf. § 36, og virksomheden også er VVM-screeningspligtig, skal de kompetente myndigheder tilrettelægge sagsbehandlingen med henblik på at meddele afgørelser om miljøgodkendelse, om tilladelse og, så vidt det er muligt, om ikke VVM-pligt samtidigt.

Stk. 4. Godkendelsesmyndigheden er ansvarlig for den overordnede tilrettelæggelse i forhold til, at afgørelser om miljøgodkendelse, om tilladelse og, så vidt det er muligt, om ikke VVM-pligt meddeles samtidigt.

Samtidig udarbejdelse af VVM screening og miljøgodkendelse er dog ikke hensigtsmæssigt, da det er uhensigtsmæssigt at planlægge anlæg i detaljer svarende til en miljøgodkendelse, hvis en miljøvurdering af lokaliteten allerede vil vise, at lokalisering ikke er mulig.

Ved at udarbejde miljøgodkendelsen samtidigt, så kan beslutningen om lokalisering i VVM screeningen ikke ret godt gå imod etablering på den pågældende lokalitet. Afgørelsen på VVM screeningen bliver derfor givet på forhånd.

I Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed BEK nr. 725 af 06/06/2017 hedder det:

§ 36. Hvis en virksomhed omfattet af bilag 2 ansøger om en godkendelse og samtidig ansøger om en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, og begge afgørelser skal meddeles af kommunalbestyrelsen, skal kommunalbestyrelsen meddele afgørelser om miljøgodkendelse og om tilladelse samtidigt.

Stk. 2. Hvis en virksomhed omfattet af bilag 2 ansøger om en godkendelse og samtidig ansøger om en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, hvor godkendelsen skal meddeles af Miljøstyrelsen, og tilladelsen skal meddeles af kommunalbestyrelsen, har myndighederne pligt til at koordinere sagsbehandlingen indbyrdes med henblik på at sikre, at afgørelser om miljøgodkendelse og om tilladelse meddeles samtidigt.

Stk. 3. Godkendelsesmyndigheden er ansvarlig for den overordnede koordination i forhold til, at afgørelser om miljøgodkendelse og om tilladelse meddeles samtidigt.

Der er ikke blevet udarbejdet en spildevandstilladelse. Esbjerg Kommune skriver under punktet om spildevand, at "Tilslutningstilladelse vil indeholde specifikke vilkår til indretning, drift og egenkontrol". Det svarer til, at der ikke er udarbejdet en miljøvurdering af spildevandsudledningen:

- Det er ikke fastslået om kommunens renseanlæg kan modtage spildevandet fra dekommissioneringsanlægget eller om spildevandet fx skal håndteres som farligt affald.
- Der stilles krav til lukning/afspærring af kloak, men ikke til opsamlingsmulighed af spildevand ved uheld.

Det er DN's opfattelse, at et korrekt sagsforløb ville have været:

1. Udarbejdelse af supplerende VVM redegørelse til eksisterende VVM redegørelse af 2010.
2. Beslutning: Anlæg kan ikke lokaliseres her, stop for sag.
3. Beslutning: Anlæg kan godt lokaliseres her, udarbejdelse af miljøgodkendelse og spildevandstilladelser samtidigt.

Opsættende virkning

Det er afgørende betydning for beskyttelsen af Vadehavet, at anlægget ikke startes op før klagen er behandlet. DN vil derfor under henvisning til § 53 anmode Miljø- og fødevareklagenævnet om, at klagen har opsættende virkning.

Med venlig hilsen

Leif Wagner Jørgensen, DN Esbjerg

Ph.d. Jens Peter Mortensen, DN Sekretariat, 3119 3210, jpm@dn.dk