

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

Fredericia Kommune  
Miljø  
Att.: Sagsbehandler Mette Schjødt  
E-mail: [Mette.schjodt@fredericia.dk](mailto:Mette.schjodt@fredericia.dk)

20. maj 2016  
tbp/mf  
J.NR. 25013004

Cc:  
Miljøstyrelsen  
Att.: Vicedirektør Michel Schilling  
E-mail: [micsc@mst.dk](mailto:micsc@mst.dk)

Naturstyrelsen  
Att.: Kontor- og områdechef Harley Bundgaard Madsen  
E-mail: [habma@nst.dk](mailto:habma@nst.dk)

**Vedr.: Sags id.: 16/948 – Notat om mulige miljøeffekter i Lillebælt og tilstødende havområder**

Fredericia Kommune, Teknik & Miljø, har den 18. maj 2016 offentliggjort ”Notat om mulige miljøeffekter i Lillebælt og tilstødende havområder”, som er udarbejdet af professor Stiig Markager fra Aarhus Universitet, den 12. maj 2016.

Notatet bygger på Fredericia Kommunes notat, ”Foreløbig vurdering af omfanget af udslippet af kvælstof til Lillebælt fra Dan Gødning A/S”, af 21. april 2016.

Fredericia Kommunes nævnte notat har jeg – efter at være blevet opmærksom på dette på den af Fredericia Kommune oprettede hjemmeside – på vegne Dan Gødning kommenteret i mit mailbrev [14:39] af 18. maj 2016 til Fredericia Kommune, hvori der – på baggrund af det på nuværende tidspunkt kendte faktum – redegøres for det lidet sandsynlige i, at der skulle være udledt 4000 tons kvælstof (total N) til Lillebælt.

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

I professor Stiig Markagers notat af 12. maj 2016 hedder det:

*”På det oplyste grundlag er mængden nok nærmere 4500 tons N, og kan være så høj som 4750 tons N. I det følgende vil udgangspunktet være en tilførsel på 4500 tons N”.*

Professor Stiig Markager når altså selv frem til en tilførsel på 4500 tons N, men omtaler ikke nærmere, på hvilken baggrund han når til dette. Professor Stiig Markager kan ikke have taget højde for det i mit mailbrev af 18. april 2016 anførte. Jeg går ud fra, at professor Stiig Markager heller ikke har særligt kendskab til, hvad der passerede på uheldstidspunktet og i timerene derefter – og i hvert fald ikke har et mere detaljeret kendskab end det, som Dan Gødning, der havde ansatte til stede på virksomheden på uheldstidspunktet og i timerne derefter, besidder.

Det første, man kan spørge sig – og professor Stiig Markager – om, er, om den skønnede tilførsel på 4500 tons N er baseret på vandprøver på eller umiddelbart efter uheldstidspunktet (udslippet) visende indholdet af mængden af kvælstof (total N)?

Dan Gødning har ikke modtaget kopi af akkrediterede og/eller semi-kvantitative vandanalyseresultater som felttests fra havnebassin og/eller Lillebælt umiddelbart efter den formodede tilledning er indtruffet. En sådan bevis sikring og dokumentation er erfaringsmæssigt en standardøvelse ved potentiel forurening af jord, vand og luft.

I tilfælde af mangel på sådanne vandprøver og i øvrigt foreliggende faktuelle oplysninger må grundlaget for konsekvensvurderingen udført af Aarhus Universitet således betegnes som hypotetisk.

Dan Gødning er bekendt med, at Naturstyrelsen er i besiddelse af ”en oversigt over data fra overvågningsprogram i Lillebælt”, jf. referat af et møde hos Fredericia Kommune, der har fundet sted den 4. maj 2016 – ligeledes lagt ud på Fredericia Kommunes hjemmeside. Som Dan Gødning læser nævnte referat, kan man ikke ud fra disse data ”konkludere, at der er en klar konsekvens af udslippet af kvælstof fra Dan Gødning A/S til Lillebælt”. Der er således ikke påvist en signifikant forandring, endsige en varig forandring af havmiljøet. Professor Stiig Markager omtaler ikke disse tilgængelige måledata. Dan Gødning er

ikke vidende om, hvorvidt professor Stiig Markager er bekendt med disse faktuelle data eller andre afvigende fakta. De høje strømningshastigheder og Bælt-havets karakteristik som et gennemstrømningsfarvand må endvidere antages at have medført massiv fortynding og afledning af tilførte mængder og dermed elimineret en væsentlig påvirkning af havmiljøet.

Notatet af 12. maj 2016 omtaler ikke gennemstrømningshastigheden i Lillebælt, der erfaringsmæssigt er på 1 m/sek. Gennemstrømningshastigheden betyder, at udslippet – hvis størrelse er ukendt – transporteres bort i strømningsretningen og opblandes i havvandet. De foreliggende vandanalyseresultater fremsendt af Naturstyrelsen vurderes at underbygge denne betragtning. Ved tilledning af den vandopløselige gødning til recipienter vil der ske en umiddelbar opblanding med det stærkt strømmende og turbulente havvand, hvorfor betragtningerne om udslippets densitet (side 8/12 i notatet) og antagelsen af, at ”udslippet er sunket til bunds”, som sagen er oplyst, savner grundlag. Dan Gødning er ikke bekendt med, at der foreligger målinger, der dokumenterer, at ”udslippet er sunket til bunds og har lagt sig som et lag hen over bunden” nogetsteds.

Notatet af 12. maj 2016 forholder sig heller ikke til det af Fredericia Kommune meddelte undersøgelsespåbud og de hertil knyttede undersøgelser, på hvilken baggrund det vil kunne beregnes, hvor meget kvælstof der er bundet i jorden eller andetsteds på Fredericia Havn, hvad enten arealet er befæstet eller ej. Det forekommer ikke umiddelbart forståeligt, at der skønnes over udslip til Lillebælt, førend det er afklaret, i hvilket omfang udslippet er bundet andetsteds.

Fredericia Kommune anfører, at der er en lav befæstelsesgrad i det påvirkede område. Det er korrekt, men Dan Gødning er også bekendt med, at der er massiv lugt og tegn på høje vandkoncentrationer af total N i vandprøver udtaget i befæstede områder. Dette indikerer, at en betydelig nedsivning og tilledning til jorden er sket både på ubefæstede og befæstede arealer. De foreliggende vandanalyseresultater fra Naturstyrelsen synes at understøtte denne hypotese. Ved besigtigelser i området kan der registreres tydelig ammoniaklugt i jordaflejringer, hvilket indikerer en større nedsivning af gødningsvand i det påvirkede område end forudsat af Fredericia Kommune, som nærmest ser helt bort fra påvirkningen og tilbageholdelsen på land. Det samme gør professor Stiig Markager, der i notatet af 12. maj 2016 – på uoplyst grundlag – anfører, at ”de ubefæstede arealer udgør kun 4 procent af det berørte område, og disse vil kun delvist og midlertidigt tilbageholde kvælstof”.

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

Dan Gødning har – som nævnt i mit brev af 13. maj 2016 – meddelt Fredericia Kommune, at Dan Gødning er klar til at påbegynde undersøgelserne af kvælstofindholdet i områderne berørt af ulykken den 3. februar 2016. Fredericia Kommune har imidlertid – på grund af kommunens forhold – valgt at udsætte igangsættelsen af undersøgelsen. Udsættelsen er tankevækkende, når der henses til den ihærdighed kommunen synes at udvise i sit forsøg på at få anerkendt skaden som en miljøskade ved at fastlåse udledningen af kvælstof til Lillebælt til mindst 4000 tons kvælstof uden yderligere stillingtagen til de faktuelle oplysninger i sagen.

Når Dan Gødning for håbentlig snart igangsætter undersøgelse af kvælstofindholdet i områderne berørt af ulykken den 3. februar 2016 end ikke er nævnt i en bisætning i referatet fra mødet den 4. maj 2016 mellem Fredericia Kommune, Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen, er jeg nødsaget til at bemærke, at Fredericia Kommune som alle andre myndigheder er underlagt de almindelige forvaltningsretlige principper. Det fremgår af mødereferatet, at Fredericia Kommune øjensynligt er blevet anbefalet at udstede et undersøgelsespåbud og har fået tilbud fra anden myndighed om, at denne gerne vil udarbejde udkast til påbudsskrivelse. Henset til den af kommunen udsatte jordbundsundersøgelse og det i mit brev af 18. maj 2016 samt det ovenfor anførte, forekommer grundlaget for nævnte anbefaling yderst tvivlsomt – tillige set i forhold til grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder pligten til objektivitet og udelukkende at varetage saglige hensyn.

Når det videre i notatet, side 1/12 hedder:

*”branden vurderes ikke at starte en væsentlig omdannelse af carbamid til ammoniak eller nitrose gasser”*

er det nærliggende at stille sig selv – og andre – spørgsmålet, hvad dette udsagn er baseret på. Kendskab til faktum – herunder omfanget og mængden af de på havnearealet, eksempelvis i tankgraven, opsamlede mængder gødning, vegetabilsk olies antændingstemperatur (mere end 300 grader) og brandens omfang, udbredelse og varighed – synes ikke at indgå i vurderingen.

Det i notatet under overskrifterne ”Udslippets miljøeffekter”, ”Kvantificering af effekten” og ”Udslippets indlejring i vandsøjlen og miljøeffekter” anførte fremstår som og er generelle betragtninger, løsrevet fra de foreliggende

oplysninger om det faktisk passerede og resultatet af de målinger, der – Dan Gødning bekendt – er til rådighed, jf. ovenfor.

Det samme gør sig gældende for det under overskriften ”**Betydning af andre faktorer**” anførte, dog med den tilføjelse, at mængden af faktorer, der har betydning for havmiljøet på sigt, er talrige, hvilket så meget desto mere må stille krav til dokumentation for, at der skulle være en sammenhæng mellem en given miljøsituation i de næste 10 år og et udslip den 3. februar 2016, hvor der ikke i forbindelse med udslippet er dokumenteret en signifikant forandring af havmiljøet som følge af udslippet. Indikative og semi-kvantitative målinger som planktonalger-målinger udført måneder og år efter udslippet vil være behæftet med så mange usikkerheder og variabler, herunder sæsonvariationer og andre kilder, at en signifikant og valid årsagssammenhæng mellem udslippet og de øgede planktonalger må betegnes som hypotetisk.

Når det endelig under overskriften ”**Handlemuligheder**” på side 10/12 er anført, at det ikke er ”muligt at fjerne kvælstoffet fra havmiljøet”, og at det ikke er ”praktisk muligt at gennemføre andre tiltag”, som kan afhjælpe de – påståede – negative miljøeffekter, er det nærliggende at stille spørgsmålet, hvilket kvælstof der tænkes på, og hvorfra det kommer, jf. det ovenfor anførte om gennemstrømningshastighed, antal øvrige faktorer og den tidsmæssige udstrækning.

Det samme spørgsmål kan man stille sig, når det i notatet, anførte sted, nævnes, at man bør ”overveje en skærpet overvågning af badevandskvaliteten i området og eventuelle forekomster af giftige alger, som fx kan påvirker anvendelsen af muslinger fra området”. Hvertil kommer, at der allerede – Dan Gødning bekendt – i offentligt regi (NOVANA programmet) sker detaljeret overvågning af havmiljøet, tillige i Lillebælt, og badevandskvaliteten mv. Det nationale program for overvågning af vandmiljøet vil fremadrettet genere relevante data fra havmiljøet. Denne offentlige indsats og overvågning opfattes som dækkende for en monitoring og dokumentation af havmiljøets tilstand.

Der foreligger således ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger om faktum grundlag for ”samlet at vurdere”, at udslippet den 3. februar 2016 skulle have et meget betydeligt omfang (4500 tons N), at udslippet – i sig selv – skulle medføre (en risiko for) alvorlige miljøeffekter i det marine miljø, at udslippet – i stedet for at være opblandet – skulle have indlejret sig diverse steder i vandsøjlen, at bestanden af ålegræs og ”lokale bestande af fiske og muslinger” skulle

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

være påvirket (eksklusivt) af udslippet og at udslippet i sig selv skulle betyde, at ”Danmark er længere fra at opfylde miljømålene i Vandrammedirektivet”.

Den på side 11/12 i notatet i første store afsnit såkaldte ”perspektivering” af udslippet, hvor tallet 5114 tons N nævnes med konklusionen, at ”udslippet er en hændelse med nationale implikationer for havmiljøet”, fremstår efter Dan Gødnings opfattelse på det foreliggende grundlag som en hypotetisk og teoretisk betragtning udført uden hensyntagen til analyseresultater og uden hensyntagen til en nuanceret og differentieret risikobetragtning for udledninger i intervallet fra eksempelvis 500 tons total N til et maksimalt teoretisk udledning på 4.000 tons total N.

På denne baggrund er der ikke grundlag for at iværksætte eller påbyde en iværksættelse af undersøgelser, herunder acceptere Aarhus Universitets omtalte tilbud til Fredericia Kommune af 25. april 2016, så meget desto mindre når det ikke er muligt at gennemføre tiltag, som kan afhjælpe de – påståede – ”negative miljøeffekter”.

Der henvises endvidere til §§ 8 og 10 i miljøskadeloven, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at der ved en miljøskade forstås en ”målelig” forringelse af en naturressource, og at der i forhold til havmiljøet skal kunne måles en betydelig negativ påvirkning.

I lyset af det fuldstændige fravær af data visende en målbar betydelig negativ påvirkning af havmiljøet i såvel Fredericia Kommune som i Aarhus Universitets notat, er der ikke i disse notater noget grundlag for at antage, at der foreligger en miljøskade i miljøskadelovens forstand.

Hertil kommer, at det udtrykkeligt fremgår af forarbejderne til lov nr. 507 af 17. juni 2008 om ”ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love”, at adgangen til at ”udstede påbud skal administreres i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet”, og at myndigheden derfor skal være ”opmærksom på, at der skal være proportionalitet mellem omfanget og udgiften til den påbudte foranstaltning og omfanget og arten af den miljøskade ..., der konkret tilsigtes forebygget eller afhjulpet”. Der henvises til bemærkningerne i forarbejderne vedrørende § 47e i lov om beskyttelse af havmiljøet, som svarer til § 73 e i miljøbeskyttelsesloven.

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

De almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet, tilsiger, at der alene kan udstedes et undersøgelsespåbud, hvis der foreligger et datagrundlag, som med betydelig sikkerhed tyder på en målbar miljøskade. Der kan således ikke udstedes undersøgelsespåbud, hvis der ikke er et solidt grundlag for at antage, at undersøgelsen vil dokumentere, at der foreligger en miljøskade. Det gælder selvsagt særligt, når et undersøgelsespåbud – som i denne sag – vil påføre adressaten meget betydelige udgifter, og når det – som anført i notatet af 12. april 2016 – ikke vurderes praktisk muligt at gennemføre tiltag, som kan afhjælpe de mulige negative miljøeffekter.

Henset til at der i denne sag allerede foreligger et af Naturstyrelsen indhentet betydeligt datagrundlag, og ”at man ikke ud fra de tilgængelige måledata kan konkludere, at der er en klar konsekvens af udslippet af kvælstof fra Dan Gødning A/S til Lillebælt”, jf. referatet fra mødet den 4. maj 2016, foreligger der således ikke et tilstrækkeligt grundlag for udstedelse af undersøgelsespåbud.

Dette brev er grundet det aftalte møde den 23. maj 2016 mellem Fredericia Kommune, Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen sendt til disse i kopi.

Med venlig hilsen

  
Torben Byskov Petersen