

(Undergrundsloven)

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

21. februar 2014

J.nr. 1091-13-10-8

TML-EKN

KLAGE FRA BUND Landesverband, Bremen e.V.,
Deepwave e.V.,
Deutsche Umwelthilfe,
Greenpeace e.V.,
NABU-Naturschutzbund,
Gesellschaft zur Rettung der Delphine e.V.,
Internationaler Tierschutz-Fonds,
M.E.E.R. e.V.,
Gesellschaft zum Schutz der Meeresäugetiere,
Schutzstation Wattenmeer,
Whale and Dolphin Conservation Society og
WWF Deutschland

OVER OM Energistyrelsens miljøvurdering
udbud af område i Nordsøen med henblik på efterforskning og
produktion af olie og gas samt udbud med henblik på injekti-
on af CO₂ i eksisterende oliefelter

**NÆVNETS
SAMMEN-
SÆTNING
I SAGEN** Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
Professor, dr.jur. Jens Fejø
Professor, cand.jur. & ph.d. Michael Gøtze
Senior Consultant, lektor emeritus, cand.scient. & ph.d.
Michael Olesen
Professor, cand.scient. og dr.techn. Ida Lykke Fabricius

**NÆVNETS
AFGØRELSE** Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens miljøvurde-
ring.

BUND Landesverband, Bremen e.V., Deepwave e.V., Deutsche Umwelthilfe,
Greenpeace e.V., NABU-Naturschutzbund, Gesellschaft zur Rettung der Del-
phine e.V., Internationaler Tierschutz-Fonds, M.E.E.R. e.V., Gesellschaft zum
Schutz der Meeressäuger, Schutzstation Wattenmeer, Whale and Dolphin

Conservation Society og WWF Deutschland (herefter klagerne) har den 13. september 2013 klaget over Energistyrelsens miljøvurdering af en plan for udbud af området vest for 6° 15' Ø i den danske del af Nordsøen med henblik på efterforskning efter og produktion af olie og gas samt udbud med henblik på injektion af CO₂ i eksisterende oliefelter med henblik på EOR¹.

Sagens baggrund

Energistyrelsen har i juli 2012 udarbejdet en miljørapport i forbindelse med udbud i området vest for 6° 15' Ø i den danske del af Nordsøen med henblik på efterforskning efter og produktion af olie og gas og udbud af tilladelser til injektion af CO₂ i eksisterende oliefelter med henblik på EOR.

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML -EKN

Energistyrelsens planudkast

Miljørapporten indeholder i kapitel 3 udkast til plan med henblik på:

Side 2 af 16

- Efterforskning og indvinding af olie og gas
- Injektion af CO₂ i eksisterende oliefelter med henblik på at øge indvindingen af olie (EOR: Enhanced oil recovery)

Området omfatter samtlige danske olie- og gasproducerende felter, hvor der har fundet efterforsknings- og indvindingsaktiviteter sted de sidste 50 år. Planen vil føre til en stigning i aktivitetsniveauet, men ikke til iværksættelse af nye aktivitetsformer. Der har dog ikke forekommet injektion af CO₂ med det formål at øge indvindingen af olie (EOR).

Efterforskningsaktiviteter vil omfatte geologiske kortlægninger ved hjælp af vurdering og tolkning af eksisterende data, seismiske undersøgelser og andre forundersøgelser samt efterforskningsboringer.

Indvindingsaktiviteter vil omfatte boring af brønde til produktion og produktionsstøtte, etablering af platforme mv. til produktionen og transport af kulbrinter, etablering af rørledninger mv. til eksport af kulbrinter samt seismiske undersøgelser gennem produktionsfasen.

Injektion af CO₂ i eksisterende oliefelter vil kunne ske for at øge produktionen af kulbrinter eller for at bortskaffe CO₂. Så længe feltet producerer olie og gas, forventes det, at en del af det injicerede CO₂ vender tilbage sammen med de producerede kulbrinter. Denne CO₂ vil blive adskilt fra kulbrinterne, før de transporteres videre, og CO₂ vil blive transporteret tilbage i reservoiret. Ved produktionens ophør vil feltet indeholde en vis mængde CO₂, som efter forsegling vil kunne tilbageholdes i princippet i ubegrænset tid.

¹ Miljøvurderingen er udarbejdet i medfør af miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 1, jf. miljøvurderingslovens § 16, stk. 1.

Energistyrelsens miljøvurdering

Miljørapportens kapitel 4 indeholder en beskrivelse af de eksisterende forhold og en karakteristik af planområdet. Dette omfatter en beskrivelse af nærliggende Natura 2000-områder, planktonproduktion, bundfauna, fisk og gydeområder, blæksprutter, havpattedyr, fugle og kulturarv samt befolkningens brug af området (socio-økonomiske aspekter).

Miljørapportens kapitel 5 indeholder en beskrivelse af miljøbeskyttelses mål omfattende konventioner, EU-lovgivning, national lovgivning og planer.

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML –EKN

Miljørapportens kapitel 6 indeholder en vurdering af de sandsynlige væsentlige påvirkninger på miljøet af planens gennemførelse. Energistyrelsen vurderede, at støj fra platforme og trafik vil have en mindre negativ påvirkning for de *marine pattedyr*. Støj fra nedramning og seismiske undersøgelser vurderedes ligeledes overordnet at have en mindre negativ påvirkning på de marine pattedyr, dog således at støjen vurderedes at have en moderat negativ virkning i forhold til fysiske skader. Der er beskrevet nogle afværgeforanstaltninger for at eliminere risikoen for fysiske skadevirkninger på marine pattedyr.

Side 3 af 16

Miljørapportens kapitel 7 indeholder oplysning om, at afværgeforanstaltninger forventes at indgå i myndighedsbehandlingen af de godkendelser og tilladelser, som kræves efter lovgivningen. Det anføres, at der vil skulle ske VVM-behandling af forundersøgelsestilladelser. Endvidere henvises til miljøkrav i undergrundsloven og havmiljøloven. Endvidere skal der gennemføres overvågningsprogrammer.

Miljørapportens kapitel 8 indeholder en beskrivelse af 0-alternativet, dvs. den sandsynlige udvikling af planområdets miljøstatus, såfremt planen ikke gennemføres. Den nuværende miljøstatus vil være uændret, hvis planen ikke vedtages, idet der i området allerede foregår væsentlige efterforsknings- og indvindingsaktiviteter. I det tilfælde, hvor eksisterende aktiviteter aftager, fordi olie og gasressourcerne er faldende, vil 0-alternativet dog med stor sandsynlighed have en positiv påvirkning på miljøet.

Miljørapportens kapitel 9 oplyser, at der ikke er foreslået et specifikt overvågningsprogram for planen, hovedsageligt fordi kortlægning og overvågning vil indgå som en del af de VVM-undersøgelser, der skal gennemføres i forbindelse med planens realisering.

Høring, sammenfattende redegørelse og vedtagelse

Energistyrelsens miljørapport var i offentlig høring i perioden 10. juli 2012 - 25. september 2012. Der indkom 2 høringssvar fra Storbritannien, 8 fra

Danmark og 829 fra Tyskland. Der indkom høringssvar fra myndigheder, interesseorganisationer, politikere og et universitet.

Klima-, energi- og bygningsminister Martin Lidegaard orienterede den 8. juli 2013 Folketingets Klima-, Energi- og Bygningsudvalg om, at ministeriet planlagde ny udbudsrunde for tilladelser til efterforskning og produktion af olie og gas i den vestlige del af Nordsøen 125-300 km vest for den jyske vestkyst. Ministeren oplyste, at der var foretaget en strategisk miljøvurdering af planen, og at der var udfærdiget en sammenfattende redegørelse for høringen. Energistyrelsen oplyste, at alle høringssvar var vurderet og indarbejdet i planen i relevant omfang.

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML -EKN

Den sammenfattende redegørelse blev offentliggjort medio august 2013. Den sammenfattende redegørelses afsnit 3.3, tabel 3.1 indeholder en oversigt over tiltag som følge af miljørapport og høringssvar. Dette vedrører: 1. støj og pattedyr, 1a. krav om lydspredningsmodeller, 1b. vejledning i forbindelse med seismiske undersøgelser, 1c. alternative teknologier og nye typer afværgeforanstaltninger, 2. overvågning af seismicitet i planområdet, 3. udbygning af baseline studie, 4. kumulative effekter, 5. øget viden om planområdet samt 6. CO₂-projekter.

Side 4 af 16

For så vidt angår punkt 6, CO₂-projekter, er det anført, at Energistyrelsen vil have fokus på de projektspecifikke detaljer ved et eventuelt konkret CO₂-projekt (EOR), herunder eventuelle miljøpåvirkninger, som måtte komme fra et sådant projekt.

Redegørelsens afsnit 4 indeholder Energistyrelsens overordnede bemærkninger til høringssvarene. Bemærkningerne omfatter oplysninger om reguleringen af udbud og tilladelser, oplysninger om EOR, oplysninger om støj og afværgeforanstaltninger, oplysninger om Natura 2000 og naturkonsekvensvurdering, yderligere oplysninger om miljøvurdering, oplysninger om fiskeri samt oplysninger om manglende viden.

For så vidt angår EOR er det i afsnit 4.2.3 oplyst, at dette er en kendt teknik, som benyttes til at øge olieindvindingen i et givet felt. Det er oplyst, at man i den danske del af Nordsøen hidtil har benyttet vand eller naturgas som EOR-fluid. Anvendelse af disse teknikker betragtes i dag som standardoperation i olie- og gasindustrien. I USA har man anvendt CO₂ på samme måde som vand og naturgas. Teknisk er der meget lidt forskel på håndtering af CO₂ og håndtering af naturgas. Industrien har oparbejdet en høj grad af sikkerhed i håndteringen af naturgas, således at udslip sjældent forekommer.

Anvendelsen af CO₂ til EOR-formål er medtaget i miljøvurderingen, primært fordi CO₂ ikke tidligere er anvendt til dette formål i Danmark, ikke fordi EOR-

teknikken som sådan er ny. I de eksisterende felter, hvor brøndforinger og produktionsfaciliteterne ikke er konstrueret til at tåle tilstedeværelsen af CO₂, er der store økonomiske barrierer mod indførelsen af denne teknik, idet der bliver behov for etablering af nye anlæg, der kan håndtere CO₂. Geologien skal også være af en sådan beskaffenhed, at CO₂ EOR er muligt.

Energistyrelsen anfører, at det ikke i miljøvurderingen er muligt at foretage en risikovurdering i forbindelse med injektion af CO₂. Risiko for blow-out forårsaget af CO₂ og vurdering af påvirkninger på miljøet efter en sådan hændelse er ikke mulig at beskrive på det foreliggende grundlag. Det kan kun gøres i forbindelse med vurdering af en konkret ansøgning, og det vil skulle ske i forbindelse med en VVM-vurdering af det konkrete projekt.

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML –EKN

Redegørelsens kapitel 5 og 6 indeholder oplysninger om alternativer og om overvågning svarende til miljørapporten. Redegørelsens kapitel 7 er hvidbogen, der gengiver alle høringsbemærkninger og Energistyrelsens svar herpå.

Side 5 af 16

Indledende naturkonsekvensvurdering

Energistyrelsen har som bilag 2 til den strategiske miljøvurdering udarbejdet en indledende naturkonsekvensvurdering, jf. habitatdirektivet, som er offentliggjort samtidig med den sammenfattende redegørelse i august 2013. Vurderingen indeholder i afsnit 2 en beskrivelse af de planlagte aktiviteter og i afsnit 3 en indledende naturkonsekvensvurdering.

Planen

Planen for udbuddet udgør ikke et selvstændigt dokument, men planen indgår i miljørapporten og er behandlet i den sammenfattende redegørelse.

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klagerne har i klage af 13. september 2013 anført følgende:

- Energistyrelsens miljøvurdering tager ikke tilstrækkelige hensyn til miljøinteresser, herunder især farerne for marine havpattedyr. Energistyrelsen i sin miljøvurdering bør inddrage og diskutere samtlige miljøfarer i deres fulde omfang, idet den miljøvurderede plan, som danner grundlag og handlingsramme for fremtidige tilladelser.
- Klager ser et presserende behov for at korrigere vurderingen af miljøpåvirkningerne på marsvin og alle andre arter, der er anført i bilag IV i EU-habitatdirektivet, især med henblik på den kumulative effekt af samtlige antropogene aktiviteter. En gennemførelse af planen vil belaste og skade havmiljøet og være i strid med EU-retten.

Udtalelse fra Energistyrelsen

Energistyrelsen har i brev af 29. november 2013 afgivet udtalelse i anledning af klagerne til Energiklagenævnet, herunder klagen fra Bund Friends of the Earth Germany og 11 andre miljøorganisationer.

Energistyrelsen har for så vidt angår Natura 2000-områderne og arter beskyttet efter habitatdirektivets artikel 4 anført følgende:

- På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at foretage en udvidet naturkonsekvensvurdering (habitatvurdering), da en sådan vurdering kræver et konkret projekt. Samlet vurderes det i den indledende naturkonsekvensvurdering, at planen i sig selv ikke giver anledning til påvirkning af Natura 2000-områder eller bilag IV-arter. (Sammenfattende redegørelse afsnit 3.1, side 6)
- Der er ingen lovmæssige krav til overvågning af støjudviklingen fra de seismiske aktiviteter. Energistyrelsen vil dog i forbindelse med konkrete tilladelser stille vilkår om, at en række afværgeforanstaltninger skal anvendes for at beskytte havpattedyr (Sammenfattende redegørelse afsnit 3.3, nr. 1a)
- Den indledende naturkonsekvensvurdering blev offentliggjort sammen med den sammenfattende redegørelse den 19. august 2013. Som det fremgår, vil der ikke kunne gives tilladelse eller vedtages planer, som kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteplasser for beskyttede arter, jf. habitatdirektivets bilag IV. Dette er indarbejdet i miljørapportens punkt 1.7. (Sammenfattende redegørelse afsnit 1.7 samt 4.2.5 og 4.2.6).

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML –EKN

Side 6 af 16

Retsgrundlaget

Undergrundsloven

Lov om anvendelse af Danmarks undergrund finder anvendelse på bl.a. efterforskning og indvinding af råstoffer i undergrunden samt anvendelse af undergrunden til lagring eller andre formål end indvinding af råstoffer, jf. § 1, stk. 2, nr. 1 og 2.

Undergrundslovens kapitel 3 og 4 indeholder regler for efterforskning og indvinding af råstoffer, herunder regler om tilladelser og om udbud. Kapitel 6 og 6a indeholder regler om anden anvendelse, herunder lagring af CO₂.

Undergrundsloven indeholder ikke regler om *planer* for udbud af tilladelser til efterforskning og indvinding eller lagring af CO₂.

Efter undergrundslovens § 28a skal der gennemføres VVM-vurdering af tilladelser og godkendelse vedrørende projekter på havområdet, der må antages at

påvirke miljøet væsentligt. Såfremt projektet i sig selv eller i forbindelse med andre projekter eller planer må antages at kunne påvirke Natura 2000-områder væsentligt, kan tilladelsen eller godkendelsen kun meddeles på baggrund af en vurdering af projektets virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne.

Habitatdirektivet

Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 93/43 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planer er sålydende:

”[...]

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

[...]”

Miljøvurderingsloven

Lov om miljøvurdering af planer og programmer implementerer i dansk ret Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

Miljøvurderingsloven finder efter § 2, stk. 1, jf. § 3, stk. 1, anvendelse på planer, som udarbejdes af en offentlig myndighed, som finder anvendelse inden for energi, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af bilag 3, herunder pkt. 14, udvinding af mere end 500 t råolie/dag og mere end 500.000 m³ naturgas/dag i kommercielt øjemed. Loven omfatter også sådanne planer, der udarbejdes som grundlag for en myndigheds opgavevaretagelse, jf. § 1, stk. 3, litra b.

Efter miljøvurderingslovens § 6, skal miljøvurdering gennemføres under udarbejdelsen af planen, forinden der træffes beslutning om den endelige godkendelse eller vedtagelse.

Om kravene til indholdet af miljørapporten bestemmer miljøvurderingslovens § 7, stk. 1 og 2, følgende:

”[...]

§ 7. Den myndighed, der tilvejebringer planen eller programmet, skal udarbejde en miljørapport, der fastlægger, beskriver og evaluerer den sandsynlige

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML –EKN

Side 7 af 16

væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

Stk. 2. Miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der er nævnt i bilag 1. Miljørapporten skal dog kun indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et eventuelt planhierarki planen eller programmet befinder sig.
[...]"

Af forarbejderne, jf. lovforslag L147 af 28. januar 2004, bemærkningerne til miljøvurderingslovens § 7, fremgår følgende:

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML –EKN

"[...]

Side 8 af 16

Den planlæggende myndighed skal udarbejde en miljørapport, der enten kan være et selvstændigt dokument eller udgøre en del af redegørelsen for planens eller programmets forudsætninger. Inden der tages stilling til hvor omfattende og detaljerede oplysninger, der skal indgå i rapporten, skal myndigheden høre andre myndigheder, hvis interesser berøres af forslaget. Oplysninger efter lovens bilag 1 skal indgå i vurderingen, men myndigheden må vurdere detaljeringsniveau for oplysninger mv. afpasset efter den pågældende plans eller programs detaljeringsniveau, hvad den indeholder og dens indplacering i evt. "planhierarkier". Planloven opererer med et sådant planhierarki, idet regionplaner lægger rammer for kommuneplaner, der igen lægger rammer for lokalplaner.

På den baggrund skal myndigheden endeligt fastlægge omfanget af de oplysninger, der skal til for at udarbejde miljørapporten, hvori den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer fastlægges, beskrives og vurderes.

Såfremt myndigheden ikke gennemfører den krævede miljøvurdering eller ikke udarbejder miljørapport mv., foreligger der i forhold til planen eller programmet en retlig mangel. I hvilket omfang en sådan retlig mangel vil påvirke planens eller programmets gyldighed, må afgøres konkret i forhold til lovforslaget og den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til.
[...]"

Lovens bilag 1 omfatter de oplysninger som kræves efter § 7, stk. 2:

"[...]

De oplysninger, der i henhold til § 7 skal gives, er følgende:

- a) En skitsering af planens eller programmets indhold, hovedformål og forbindelser med andre relevante planer.

- b) De relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og den sandsynlige udvikling, hvis planen ikke gennemføres.
 - c) Miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt.
 - d) Ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen eller programmet, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF.
 - e) De miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen eller programmet, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn.
 - f) Den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, samt arkitektonisk og arkæologisk arv og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer.
 - g) Planlagte foranstaltninger for at undgå, begrænse og så vidt muligt opveje enhver eventuel væsentlig negativ indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse.
 - h) En kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger.
 - i) En beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger vedrørende overvågning, jfr. § 9, stk. 2, og § 11.
 - j) Et ikke-teknisk resumé af de oplysninger, der blev givet under ovennævnte punkter.
- [...]"

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML –EKN

Side 9 af 16

Det fremgår af Miljøministeriets vejledning nr. 9664/2006 om miljøvurdering af planer og programmer, at kravet til kvaliteten og omfanget af oplysningerne skal ses i lyset af, hvad der med rimelighed kan forlanges ud fra den aktuelle viden og brug af gængse vurderingsmetoder samt planen eller programmets detaljeringsniveau. Om bilag 1, litra f, anføres det, at det er væsentligt, at det brede miljøbegreb er inddraget i overvejelserne, og at dette også umiddelbart fremgår af miljørapporten. Det er endvidere væsentligt, at også de sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af miljøpåvirkningen.

Om miljørapportens detaljeringsniveau er desuden anført følgende:

"[...]

Miljørapportens detaljeringsniveau bør afpasses efter planen eller programmet detaljeringsniveau. Det giver således ingen mening at gennemføre en meget detaljeret miljøvurdering med præcise beregninger af de forventede påvirkninger, hvis planen eller programmet kun fastlægger meget overordnede eller grove rammebetingelser for fremtidige projekter eller arealanvendelser.

Beskrivelsen af de miljømæssige vurderinger bør afspejle de rammer eller det råderum, der er knyttet til planen eller programmet. Det kan indebære, at netop usikkerheden i miljøvurderingerne, som skyldes planen eller programmets rummelighed, kan afstedkomme en højere grad af præcision i planen eller programmet med det sigte at forebygge eventuelle uønskede påvirkninger af miljøet. Der er således et tæt samspil mellem planen eller programmets detaljeringsniveau og indholdet af miljøvurderingen og dennes præcision.

[...]"

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML –EKN

Side 10 af 16

Miljøvurderingslovens § 9 er sålydende:

"[...]

§ 9. Ved den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen eller programmet skal myndigheden tage hensyn til miljørapporten, som er udarbejdet efter § 7, herunder også til eventuelle miljøpåvirkninger, som ikke i øvrigt varetages efter den lovgivning, i henhold til hvilken planen eller programmet tilvejebringes, og til resultaterne af en eventuel nabostatshøring, udtalelser fra andre myndigheder og offentligheden efter § 8.

Stk. 2. Myndigheden skal udarbejde en sammenfattende redegørelse for,

- 1) hvordan miljøhensyn er integreret i planen eller programmet, og hvordan miljørapporten og de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning,
- 2) hvorfor den vedtagne plan er valgt på baggrund af de rimelige alternativer, der også har været behandlet, og
- 3) hvorledes myndigheden vil overvåge de væsentlige miljøpåvirkninger af planen eller programmet.

[...]"

Af lovforslag L147 af 28. januar 2004, bemærkningerne til § 9, stk. 2, fremgår følgende:

"[...]

I den sammenfattende redegørelse, der skal udarbejdes efter forslaget til § 9, stk. 2, skal myndigheden bl.a. redegøre for, hvordan miljøhensyn er integreret i planen eller programmet, og hvorledes der er taget hensyn til miljørapporten og

de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen. Hvor omfattende redegørelsen bør være, må imidlertid afhænge af planens indhold.

[...]"

Miljøvurderingslovens § 11 er sålydende:

"[...]

§ 11. Myndigheden skal overvåge de væsentlige miljøpåvirkninger af planens eller programmets gennemførelse, herunder for at kunne identificere uforudsete negative virkninger på et tidligt trin og for at være i stand til at træffe enhver hensigtsmæssig afhjælpende foranstaltning.

Stk. 2. Med henblik på at opfylde kravene i stk. 1 kan eksisterende overvågningsordninger anvendes, i det omfang det er hensigtsmæssigt.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om overvågningens gennemførelse, om indholdet i overvågningen og om, at overvågningen i visse tilfælde skal udøves af andre myndigheder, samt om indberetning til ministeren af resultaterne af overvågningen.

[...]"

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML –EKN

Side 11 af 16

Bemyndigelsen i miljøvurderingslovens § 11, stk. 3, er ikke udnyttet.

En miljøvurdering efter miljøvurderingsloven træder ikke i stedet for den VVM-vurdering, der skal foretages efter undergrundslovens § 28a, jf. miljøvurderingslovens § 11a.

Espoo-konventionen

Danmark har ved bekendtgørelse nr. 71/1999 kundgjort, at vi har ratificeret Konvention af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne. Konventionen forpligter Danmark til at gennemføre en miljøvurdering af aktiviteter omfattet af appendix 1, herunder nr. 15, offshore-produktion af kulbrinter, jf. artikel 2, stk. 3.

De implicerede parter skal på enhver parts initiativ indlede drøftelser om, hvorvidt påtænkte aktiviteter kan antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne. Forpligtelsen gælder som mindstekrav i aktivitetens projektfase, men parterne bestræber sig på at overføre principperne om miljøvurdering til *planer*, jf. artikel 2, stk. 7.

Hvis en aktivitet må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne, skal oprindelsesparten underrette berørte parter så hurtigt som muligt, og senest når dens egen offentlighed informeres, jf. artikel 3, stk. 1.

Oprindelsesparten skal efter færdiggørelse af dokumentation til vurdering af virkningerne på miljøet indlede *samråd* med berørte parter, som bl.a. kan vedrøre alternativer og muligheden for at afstå fra aktiviteten, jf. artikel 6. Parterne skal sikre, at der i den endelige beslutning tages skyldigt hensyn til resultatet af miljøvurderingen og samrådet.

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Energiklagenævnets kompetence

Energiklagenævnet lægger til grund, at nævnet efter miljøvurderingslovens § 16, stk. 1, er rette klagemyndighed, idet planen for udbuddet anses for udarbejdet i henhold til undergrundsloven. Energistyrelsens afgørelser kan således påklages til Energiklagenævnet efter klagereglerne i undergrundslovens § 37a.

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML –EKN

Side 12 af 16

Klageret tilkommer efter undergrundslovens § 37a, stk. 3, organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål. Energiklagenævnet anser klagerne for klageberettiget.

I medfør af miljøvurderingslovens § 6 skal miljøvurderingen gennemføres under udarbejdelsen af planen, og inden der træffes beslutning om den endelige vedtagelse. Ved den endelige vedtagelse skal myndigheden tage hensyn til miljørapporten og til resultaterne af en nabostatshøring, jf. § 9, stk. 1.

Energiklagenævnet afgrænser sin kompetence således, at Energiklagenævnet prøver, om Energistyrelsens miljøvurdering opfylder kravene til miljøvurdering efter lov om miljøvurdering af planer og programmer, og om Klima-, Energi- og Bygningsministeren havde grundlag for at vedtage planen for udbuddet på baggrund af miljøvurderingen.

Planen for udbuddet

Planen for udbuddet fremgår af Miljørapporten af juli 2012 og er behandlet og færdiggjort med Sammenfattende redegørelse af august 2013. Der findes ikke i undergrundsloven specifikke regler om planer for udbud, og der findes således ikke nærmere indholdsmæssige krav til sådanne planer. Miljøvurderingen findes i Energistyrelsens miljørapport af juli 2012 samt i den sammenfattende redegørelse af august 2013 og den indledende naturkonsekvensvurdering. Energiklagenævnet foretager en samlet vurdering af denne miljøvurdering, som ligger til grund for ministerens orientering af Folketinget i juli 2013 om den nye udbudsrunde, jf. miljøvurderingslovens § 9.

Planen for udbuddet må anses for at være en meget overordnet plan henset til omfanget og den tekniske kompleksitet af de omfattede aktiviteter. Planen indeholder ikke fastlæggelse af omfanget af den fremtidige efterforskning og produktion af olie og gas, og planen fastlægger heller ikke omfanget af fremti-

dig EOR med CO₂. Planen indeholder heller ikke en tidsplan for de fremtidige aktiviteter.

Miljøvurderingen og den sammenfattende redegørelse

Miljøvurderingsloven fastlægger ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven.

Miljøvurdering af planen kan i denne sag ses som en overbygning til bestemmelserne om VVM i undergrundsloven. Miljøvurderingen af planen foregår på niveauet før projektniveauet - dvs. før VVM - og dermed også på et tidligere tidspunkt i beslutningsprocessen, hvor der ikke foreligger en fyldestgørende projektbeskrivelse af et konkret projekt. Formålet med miljøvurderingen er at sikre, at vurderingen af miljøkonsekvenser foregår, mens planen stadig er under forberedelse og behandles, før den er endeligt vedtaget. Miljøvurderingen indgår således i beslutningsgrundlaget for planlægningsarbejdet i henseende til miljøhensyn.

Når Energistyrelsen tilvejebringer en plan, som fastlægger rammerne for projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 3, skal der efter miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Planen må anses for omfattet af bilag 3, pkt. 14, udvinding af mere end 500 t råolie/dag og mere end 500.000 m³ naturgas/dag i kommercielt øjemed.

Ved udarbejdelse af en miljøvurdering skal myndigheden sørge for, at der udarbejdes en miljørapport, som efter miljøvurderingslovens § 7, stk. 1, skal fastlægge, beskrive og evaluere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse. Heri indgår også eventuelle virkninger uden for det geografiske område, som planen dækker. Endvidere skal rimelige alternativer beskrives og vurderes.

Rapporten skal indeholde de oplysninger, der er nævnt i bilag 1 til loven, jf. § 7, stk. 2, som med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder samt til detaljeringsgrad. Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingen afhænger således af planens karakter, og på hvilket trin i beslutningsforløbet planen befinder sig, og om bestemte forhold vurderes bedre på et senere trin i det pågældende forløb, således at dobbeltvurderinger undgås. Loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage eller hvilke metoder, der skal anvendes, bortset fra at de skal være "gængse".

21. februar 2014

J.nr 1091-13-10-8

TML -EKN

Side 13 af 16

Utilstrækkelig naturkonsekvensanalyse.

Klagerne mener, at miljøvurderingen af betydning for de omgivende Natura 2000-områder og for de beskyttede arter efter habitatdirektivets bilag IV er utilstrækkelig, og at Klima-, Energi- og Bygningsministeren ikke burde have vedtaget planen for udbuddet, da planen ikke tager tilstrækkelige hensyn til miljøinteresser, herunder især farerne for marine havpattedyr.

Klager mener, at Energistyrelsen i sin miljøvurdering bør inddrage og diskutere samtlige miljøfarer i deres fulde omfang, idet den miljøvurderede plan, som danner grundlag og handlingsramme for fremtidige tilladelser. Der skal tages hensyn til den kumulative effekt af samtlige antropogene aktiviteter. En gennemførelse af planen vil belaste og skade havmiljøet og være i strid med EU-retten.

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML –EKN

Side 14 af 16

Efter bilag 1, litra d, til miljøvurderingsloven skal miljørapporten indeholde oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem for bl.a. fuglebeskyttelsesområder og Natura 2000-områder. Dette gælder de oplysninger, som med rimelig kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden, og hvor detaljeret planen er, jf. § 7, stk. 2.

Undergrundsloven indeholder ikke bestemmelser om habitatkonsekvensvurderinger ved planer, og bekendtgørelse nr. 408/2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder indeholder heller ikke regler om habitatkonsekvensvurdering af planer efter undergrundsloven. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har direkte virkning, jf. EU-Domstolens dom i C-127/02, Waddensee, og det følger af denne bestemmelse, at også planer, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

Energiklagenævnet finder, at udgangspunktet må være, at planen for udbuddet skal habitatvurderes. Dette må gælde, også selv om planen skal efterfølges af konkrete projekter. I Waddensee-dommen udtalte EU-Domstolen, at "*alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området*".

Energiklagenævnet finder imidlertid, at når der er tale om en overordnet plan som den foreliggende, kan det ikke kræves, at der foretages en undersøgelse af alle de som muligt forestillede påvirkninger af et område og beskyttede arter. Vurderingerne af de konkrete forhold må baseres på almen kendt viden om de pågældende forhold. En dyberegående undersøgelse skal foretages, når konkrete projekter skal vurderes.

Habitatvurderingen efter artikel 6, stk. 3, gennemføres i to led, en screening og i givet fald en habitatkonsekvensvurdering. Når screeningen gennemføres, gælder forsigtighedsprincippet, og myndigheden har omvendt bevisbyrde. Domstolen udtalte i Waddensee-dommen, at habitatkonsekvensvurdering kun kan undgås, "*såfremt det på baggrund af objektive kriterier (...) kan udelukkes*", at planen i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt. Myndigheden skal opnå "*vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.*"

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML –EKN

Energiklagenævnet vurderer, at Energistyrelsens fremgangsmåde med en naturkonsekvensanalyse af planen er i overensstemmelse med de krav, der kan stilles. Der lægges vægt på, at planen må anses for at være vurderet så langt, som det er muligt og rimeligt efter planens karakter, og at der vil skulle foretages en supplerende naturkonsekvensvurdering, såfremt konkrete projekter må antages at kunne påvirke Natura 2000-områderne væsentligt. Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering af, at planen ikke vil medføre væsentlige påvirkninger på de nærliggende Natura 2000-områder og de beskyttede arter.

Side 15 af 16

I forbindelse med konkrete projekter med injektion af CO₂ vil påvirkningen på Natura 2000-områderne som påpeget af klageren skulle ske i forbindelse med vurderingen af de andre projekter, som kan påvirke Natura 2000-områderne.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens miljøvurdering.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 3. februar 2014.

Afgørelsen af truffet i henhold til § 37a i undergrundsloven.

Afgørelsen offentliggøres i en dansk og en tysk version på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk. Ved eventuel uoverensstemmelse mellem de to versioner er den danske version gældende.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

På nævnets vegne

Chr. Hjorth-Andersen
Næstformand

/Tina Alander Lindfors
Specialkonsulent

21. februar 2014
J.nr 1091-13-10-8
TML -EKN

Side 16 af 16