

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet
Miljøstyrelsen

Organisation og Jura
Ref. SOSAN/PST
Den 12. januar 2017

Redegørelse for forløbet omkring ulykken på Fredericia Havn

Nærværende redegørelse er udarbejdet med henblik på besvarelse af spørgsmål nr. 245 (MOF, Alm. del) stillet den 8. december 2016 efter ønske fra Christian Rabjerg Madsen (S).

Spørgsmålet lyder således:

”Vil ministeren forud for besvarelse af samrådsspørgsmål Æ oversende en redegørelse for forløbet omkring katastrofen på Fredericia Havn, hvor store mængder kvælstof blev udledt til miljøet, samt de tiltag, der er taget herefter for at afklare omfang og ansvar, og herunder svare på den kritik der er rejst af Jens Würgler Hansen?”

Nærværende redegørelse bygger oven på det orienteringsnotat om udslippet af kvælstof, som blev oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg ved brev af 25. april 2016 (MOF, Alm. del - bilag 415).

Redegørelsen er struktureret således, at der først under pkt. 1 kort redegøres for forløbet i forbindelse med selve ulykken. Derefter følger under pkt. 2 en redegørelse for de relevante miljøskaderegler i relation til myndighedsbehandlingen. Pkt. 3 indeholder en redegørelse for de respektive ansvarlige forvaltningsmyndigheders varetagelse af myndighedsopgaverne, og endelig indeholder pkt. 4 en redegørelse for den aktuelle viden om de miljømæssige konsekvenser af udslippet.

Der kan i øvrigt henvises til den dokumentation af sagen, der som led i Fredericia Kommunes løbende orientering af offentligheden er lagt ud på kommunens hjemmeside:

<http://www.fredericia.dk/OmKommunen/Sider/Nyheder/2016/03/Haendelse-den-3--februar-paa-havnen.aspx>

1. Hændelsesforløb

Den 3. februar 2016 kollapsede en stor tank med kvælstofholdigt gødning hos Dan Gødning A/S i Fredericia, hvilket medførte, at store mængder gødning og palmeolie blev udledt til havnearealet og områderne omkring havnen, og, at en del heraf blev udledt til Lillebælt. Der foreligger ikke endelige oplysninger om årsagen til hændelsen. I forbindelse med politiets efterforskning og Fredericia Kommunes sagsbehandling har det været oplyst i medierne, at årsagen til ulykken muligvis skyldes overfyldning af tanken, i forhold til den mængde gødning tanken er godkendt til.

Af indtil videre ukendte årsager startede der ca. 30 minutter efter tankkollapset en dominoeffekt af begivenheder, som udviklede sig til en storbrand, der bl.a. bredte sig til nogle tanke med palmeolie hos Nagro A/S.

Den politimæssige efterforskning af hændelsesforløbet var forventet afsluttet i 2. halvår 2016, men er blevet forsinket og er endnu ikke afsluttet.

Efter Fredericia Kommunes foreløbige estimat resulterede ulykken i, at op mod 4.752 tons kvælstof løb

ud af tankene, hvoraf der efter kommunens hidtidige vurdering løb mindst 4.000 tons videre ud i Lillebælt. Dan Gødning A/S har under henvisning til en miljørapport, som virksomheden har fået udarbejdet, gjort gældende, at der maksimalt er udledt mellem 1.294-2.772 tons kvælstof til Lillebælt, mens den resterende mængde er tilledt jord eller grundvand på land eller fordampet.

Fredericia Kommune iværksatte umiddelbart efter hændelsen en omfattende beredskabsindsats for at bringe situationen under kontrol, brandslukke, afspærre området og begrænse skader og udledninger. Branden udviklede sig kraftigt, og beredskabet vurderede det derfor ikke sikkerhedsmæssigt forsvarlig at foretage opsamling af palmeolie og gødning, før branden var under kontrol.

Efter den akutte fase har myndighedsbehandlingen af sagen hovedsagelig haft to spor. For det første har Fredericia Kommune – i samarbejde med Miljøstyrelsen, bistået af Styrelsen for Vand og Naturforvaltning – igangsat en vurdering af, om hændelsen er omfattet af miljøskadelovens regler.

For det andet har Fredericia Kommune igangsat en jordforureningssag, med henblik på at håndtere jordforureningsdimensionen af udslippet. Som en del af behandlingen af jordforureningssagen har Fredericia Kommune i april 2016 meddelt et undersøgelsespåbud til virksomhederne Dangødning a/s og Nagro a/s. Påbuddet gik ud på, at virksomhederne skulle sørge for at få gennemført alle nødvendige undersøgelser, der kan og skal afdække, om der er sket en forurening af jord og grundvand samt udbredelsen af forureningen i jord og grundvand som følge af uheldet den 3. februar 2016.

I forbindelse med virksomhedernes gennemførelse af påbuddene har Dangødning A/S gjort gældende, at der bør tages højde for oplysninger fra jordforureningsundersøgelserne i forbindelse med opgørelsen af de tilledte mængder til Lillebælt. Det er således virksomhedens opfattelse, at en betydelig del af kvælstoffet enten er tilledt jord eller grundvand på land eller er fordampet, og at kommunes mængdeopgørelse i forhold til Lillebælt derfor bør nedjusteres.

Disse væsentlige oplysninger gav anledning til, at Fredericia Kommune – efter drøftelse med Miljøstyrelsen og Styrelsen for Vand og Naturforvaltning den 25. november 2016 – igangsatte nærmere undersøgelser af de nye oplysninger fra Dangødning A/S med henblik på at få skabt klarhed om, hvorvidt disse får betydning for Fredericia Kommunes udkast til afgørelse efter miljøskadereglerne. Disse undersøgelser er ikke afsluttet.

2. Regulering

Den retlige håndtering af kvælstofudslippet til Lillebælt er foregået inden for rammerne af miljøskadereglerne, idet Fredericia Kommune har fundet anledning til at foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt der foreligger en miljøskade eller overhængende fare herfor.

Miljøskadeloven, der er en udmøntning af EU-lovgivning, har til formål at sikre, at den ansvarlige for en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade forebygger og afhjælper skaden eller faren og afholder alle omkostninger hertil. Loven omfatter undersøgelse og afhjælpning af en miljøskade og undersøgelse af og forebyggelse ved overhængende fare for en miljøskade, der er forvoldt ved en erhvervsmæssig aktivitet.

Ved en miljøskade på vandmiljøet forstås efter lovens § 8, stk. 1, en skade, ”som medfører en betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller det økologiske potentiale for vandforekomster, der er omfattet af miljømålsloven”. På baggrund af lovens forarbejder kan det lægges til grund, at en nærmere vurdering af, hvorvidt der i en sag som den foreliggende foreligger en miljøskade på vandmiljøet, navnlig vil afhænge af, hvorvidt overfladevandets økologiske tilstand er rykket en klasse ned. Efter lovens § 11 forstås ved overhængende fare for en miljøskade, at der er ”tilstrækkelig sandsynlighed for, at en miljøskade vil indtræde i nær fremtid”.

Det er som udgangspunkt operatøren – det vil i den foreliggende sag sige Dan Gødning A/S – der er ansvarlig for en miljøskade eller overhængende fare herfor.

Samtidig med vedtagelsen af miljøskadeloven blev der indsat miljøskaderegler i en række

sektorlove på miljø- og naturområdet, herunder i miljøbeskyttelsesloven. Disse regler omfatter bl.a. bestemmelser om den ansvarliges umiddelbare handlepligt samt tilsynsmyndighedens pligt til at påse den ansvarliges opfyldelse heraf. Det fremgår endvidere, at det er tilsynsmyndigheden, der træffer en evt. afgørelse om miljøskade eller overhængende fare herfor. Der er dog fastsat en såkaldt konsultationsordning, hvorefter tilsynsmyndigheden forinden skal indhente en bindende udtalelse fra Miljøstyrelsen, inden tilsynsmyndigheden træffer afgørelse.

3. Varetagelse af myndighedsopgaverne

Fredericia Kommune, der er godkendelses- og tilsynsmyndighed i relation til både Dan Gødning A/S og Nagro A/S, har håndteret den akutte forurening. Ulykken har givet anledning til en række sager, herunder miljøsager, som håndteres af kommunen. For så vidt angår kvælstofudslippet til Lillebælt har kommunen vurderet, at det skal undersøges om sagen bør behandles efter miljøskadereglerne. Derudover har kommunen også, som omtalt ovenfor, startet en jordforureningssag.

Der har i forbindelse med kommunens foreløbige vurdering af, om sagen er omfattet af miljøskadereglerne været en løbende dialog mellem kommunen og Miljøstyrelsen, som har bistået kommunen med oplysninger og rådgivning i relation til anvendelsen af de relevante regler.

Den 27. juni 2016 modtog Miljøstyrelsen fra Fredericia Kommune et udkast til afgørelse om overhængende fare for miljøskade i forbindelse med udslippet af gødning til Lillebælt. I udkastet er Dan Gødning A/S anført som ansvarlig operatør, og det lægges til grund, at der blev udledt mindst 4.000 tons kvælstof til Lillebælt, hvortil kommer risiko for langvarig udsivning fra restforureningen på de ubefæstede arealer. Under henvisning til et notat og et brev fra Aarhus Universitet v/professor i marinbiologi Stieg Markager samt et notat fra den daværende Naturstyrelse har kommunen vurderet, at udledningen indebærer tilstrækkelig sandsynlighed for, at vandforekomster i de berørte kystvande vil rykke en tilstandsklasse ned i nær fremtid, jf. vandrammedirektivets bilag V, og at der således foreligger overhængende fare for en miljøskade.

I forbindelse med fremsendelsen af udkastet til afgørelse afgav Dan Gødning A/S et høringssvar og anmodede herunder om mulighed for at fremkomme med yderligere bemærkninger efter færdiggørelsen af nogle jordbundsundersøgelser, som virksomheden var blevet påbudt at foretage i relation til den jordforureningssag, som også er iværksat efter hændelsen den 3. februar 2016. Dan Gødning A/S gør gældende, at jordbundsundersøgelserne vil kunne give væsentlige oplysninger om omfanget af gødning, der er tilført hhv. jord eller grundvand og Lillebælt.

Miljøstyrelsen og Fredericia Kommune var enige i, at jordbundsundersøgelserne ville kunne bidrage til mere præcise estimater over mængden af udledt kvælstof.

Ved brev af 16. november 2016 afgav Dan Gødning A/S et supplerende høringssvar, hvor virksomheden under henvisning til en rapport fra Dansk Miljørådgivning omhandlende bl.a. resultaterne af de omtalte jordbundsundersøgelser samt nogle estimater vedrørende fordampning af gødningsvæsken har gjort gældende, at mængden af udledt kvælstof til Lillebælt rettelig ligger i intervallet 1.294-2.772 tons kvælstof. Dan Gødning A/S har endvidere henvist til en rapport fra COWI vedrørende de marine overvågningsdata, hvori det ifølge Dan Gødning A/S konkluderes, at der ikke er tegn på, at ulykken har forårsaget øget algevækst i 2016, og at der ikke er grundlag for at antage, at ulykken vil føre til forøget algevækst i 2017 eller senere.

Fredericia Kommune har i december 2016 indgået aftale med en rådgivende ingeniørvirksomhed om kvalitetssikring af jordforureningssagen samt vurdering af mængder tilført til Lillebælt. Derefter vil kommunen bede Århus Universitet vurdere de miljømæssige konsekvenser af den tilførte mængde.

For så vidt angår den kritik vedrørende undersøgelser af miljøpåvirkningen, der - ifølge pressen - er fremført af Jens Würigler Hansen, skal det bemærkes, at Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning som led i det nationale overvågningsprogram har udtaget rutinemæssige prøver ved en række lokaliteter i Lillebælt og tilstødende vandområder. Ud over disse rutinemæssige målinger gennemførte Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning et ekstra prøvetagningstogt ved 9 lokaliteter i slutningen af februar måned som opfølgning på uheldet i Fredericia. Der er således efter uheldet gennemført overvågning i

./.

området bestående af dels den rutinemæssige overvågning og dels et ekstra prøvetagningstogt. Som bilag til denne redegørelse er vedlagt notat fra Naturstyrelsen (nu Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning) af 25. maj 2016 om overvågningsresultater i Lillebælt efter gødningsudslippet.

4. Den aktuelle viden om omfanget af kvælstofudslippet og de miljømæssige konsekvenser

Der er fortsat væsentlig usikkerhed om, hvor stor en mængde kvælstof der blev udledt til Lillebælt i forbindelse med ulykken. På den ene side er der i Fredericia Kommunes udkast til afgørelse og i udtalelsen fra Aarhus Universitet v/professor i marinbiologi Stiig Markager lagt til grund, at der er udledt mindst 4.000 tons kvælstof, mens der ifølge Dan Gødning A/S er tale om en udledning maksimalt i intervallet 1.294-2.772 tons kvælstof.

I forbindelse med Styrelsen for Vand- og Naturforvaltnings overvågning blev der på særligt to lokaliteter målt stærkt forhøjede koncentrationer af kvælstof 1-2 uger efter uheldet i Fredericia. Kvælstofkoncentrationerne var ved de efterfølgende prøvetagninger ca. to uger senere faldet til et normalt niveau igen, hvilket er forventeligt pga. vandgennemstrømningen i Lillebælt. Andre målestationer i Lillebælt området og Styrelsen for Vand- og Naturforvaltnings supplerende prøvetagningstogt har ikke vist usædvanlige niveauer for kvælstofindholdet.

Iltsvindet i Sydlige Lillebælt opstod tidligere end normalt. Iltsvindets udbredelse i slutningen af september måned var det største de seneste syv år. Således blev Haderslev Fjord ramt af et kraftigt iltsvind, som resulterede i døde fisk og bunddyr. Om det kraftige iltsvind i september måned skrev DCE i den månedlige iltsvindsrapport, at: *"Denne udvikling skyldes sandsynligvis en kombination af meget omsætteligt organisk materiale samtidig med reduceret koncentration og tilførsel af ilt i bundvandet grundet høje temperaturer og svage vinde."*

Ifølge Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning er det ikke muligt, alene på baggrund af overvågningsresultaterne, at vurdere hvilken miljømæssig påvirkning udledningen har ført til, idet overvågningsresultaterne ikke gør det muligt at adskille påvirkningen som følge af uheldet fra andre kvælstofkilder blandt andet på grund af klimatisk betingede variationer fra år til år.

Fredericia kommune har baseret sin vurdering af de miljømæssige konsekvenser på en udtalelse fra Århus Universitet. Baseret på et skøn over udslippets mængde på 4.000 tons kvælstof og Århus universitets vurdering af konsekvenserne heraf vurderede Fredericia Kommune, at udslippet kan udgøre såkaldt "overhængende fare for en miljøskade". Det er altså ikke fundet, at der er indtrådt en miljøskade. Som omtalt peger nyere undersøgelser i sagen på, at der kan være tale om langt mindre mængder, der er udledt til Lillebælt. Derfor ser kommunen igen på sagen for at få afklaret, hvilke mængder der skal lægges til grund for afgørelsen, og om den miljøfaglige vurdering kan fastholdes.

Når Fredericia kommunes sagsbehandling af miljøskadesagen er afsluttet, vil sagen – hvis der vurderes at være tale om en miljøskade eller overhængende fare herfor - blive overført til Miljøstyrelsen, som i samarbejde med Styrelsen for Vand og Naturforvaltning vil tage stilling til den videre proces, herunder behov for nærmere undersøgelser. Hvis der på det tidspunkt vurderes behov for en nærmere vurdering af de konkrete konsekvenser af udslippet, vil der skulle gennemføres modelberegninger af, hvilke konsekvenser kvælstofudslippet har haft og vil få i nærområdet og i øvrige dele af de danske farvande. Sådanne modeller, der eventuelt vil kunne påbydes i forbindelse med undersøgelser om, hvilke tiltag der i givet fald vil kunne modvirke en egentlig miljøskade, vil kunne vise, hvordan kvælstoffet har bredt sig i farvandene og hvor stor en forøgelse af f.eks. algeproduktionen og algeindholdet i vandet samt omfanget af iltsvind, som kvælstofudslippet eventuelt har givet anledning til. Modelberegningerne vil i givet fald i henhold til "forureneren betaler"-princippet skulle foretages af Dan Gødning A/S efter påbud fra Miljøstyrelsen.