

AFGØRELSE

(Kontinentalsoklen)

Frederiksborggade 15
1360 København KBesøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København KTlf 3395 5785
Fax 3395 5799www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

KLAGE FRA The Estonian Naturalists' Society over
AFGØRELSE FRA Energistyrelsen af 20. oktober 2009
OM tilladelse til Nord Stream AG til nedlæggelse af naturgas-
rørledninger på dansk havområde.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

NÆVNETS Nævningsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
SÆTNING Professor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen
I SAGEN Advokat Håkun Djurhuus
Lektor, cand.scient. & Ph.D. Michael Olesen

NÆVNETS Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 stadfæstes.
AFGØRELSE

The Estonian Naturalists's Society' (herefter benævnt klager) har ved brev af 16. november 2009 indbragt Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen meddelte Energistyrelsen Nord Stream AG tilladelse til at nedlægge to parallelle naturgasledninger på dansk havområde. Nord Stream AG er under sagens behandling ved Energiklagenævnet repræsenteret ved advokat Søren Stenderup Jensen, advokatfirmaet Plesner (herefter benævnt Nord Stream).

Sagens baggrund

Tilladelsen af 20. oktober 2009 er meddelt på grundlag af Nord Streams ansøgning af 3. marts 2009. Tilladelsen omfatter to parallelle naturgasrørledninger på dansk havområde i Østersøen øst og syd for Bornholm.

Europa-Kommissionen godkendte i 2000 en nordlig naturgasrørledning gennem Østersøen som en del af det Trans Europæiske Naturgasnetværk.

Energistyrelsens tilladelse til rørledningerne på dansk havområde er en del af et større rørledningsprojekt. Rørledningerne udgør 137,1 km på dansk kontinentalsokkel og territorialfarvand ud af en samlet længde på ca. 1200 km.

Ledningerne skal udgå fra Portovaya Bay nord for St. Petersburg i Rusland og forløbe hen over russisk, finsk, svensk, dansk og tysk havområde og gå i land på den tyske østersøkyst ved Lubmin i Griefswaldområdet.

Klager er en sammenslutning (forening) af ca. 800 stemmeberettigede naturvidenskabsmænd og miljøforskere med en bred akademisk baggrund og ca. 600 trustees. Foreningen blev dannet i 1853. Det fremgår af foreningens vedtægter, at foreningens formål er tværvidevidenskabelige kommunikation og at forbinde naturvidenskabelige viden med praktiske miljømæssige problemstillinger ved f.eks. udviklingsplaner, anlægsprojekter m.v. Foreningen har endvidere naturbeskyttelse og uddannelse inden for miljøområdet til formål, samt at bidrage til udforskningen og beskyttelsen af estisk natur. Til støtte for klagen har klager bl.a. anført, at Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 er truffet på et utilstrækkeligt grundlag, idet bl.a. VVM-vurderingerne, der ligger til grund for afgørelsen, er mangelfulde.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Sagen for Energiklagenævnet drejer sig for det første om, hvorvidt Energiklagenævnet kan behandle klagen, det vil sige om klager opfylder betingelserne for at kunne påklage afgørelsen af 20. oktober 2009 til nævnet. Såfremt klager er klageberettiget, drejer sagen sig om, hvorvidt afgørelsen, der omhandler nedlæggelsen af naturgasrørledningerne på dansk havområde, er gyldig og kan stadfæstes.

Side 2 af 26

Opsættende virkning

Ved afgørelse af 2. marts 2010 meddelte Energiklagenævnet afslag på klagers anmodning om at tillægge klagen af 16. november 2009 opsættende virkning (j.nr. 1111-1). Afgørelsen er offentliggjort i en dansk og en engelsk version på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk.

Øvrige oplysninger

I forbindelse med ansøgningen om tilladelse til projektet har Nord Stream udarbejdet en VVM-vurdering i henhold til bekendtgørelse nr. 884 af 21. september 2000 om miljømæssig vurdering (VVM) af projekter til indvinding af kulbrinter og til etablering af rørledninger på dansk søterritorium og kontinentalsokkelområde (herefter benævnt bekendtgørelse nr. 884) for så vidt angår den del af projektet, der skal nedlægges på dansk havområde. Nord Stream har endvidere udarbejdet en VVM-vurdering i henhold til Espo-konventionen¹, for så vidt angår hele projektet.

Energiklagenævnet er under sagens oplysning via en avisartikel i Politiken den 6. februar 2010 blevet bekendt med, at der i svensk TV den 3. februar 2010 blev sendt en dokumentarudsendelse "Granskning", hvori det angiveligt hævdes, at det sovjetiske forsvar i begyndelsen af 1990'erne dumpede ukendte mængder af kemiske våben og radioaktivt affald i farvandet øst for Gotland.

¹ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991.

Materialerne kan være dumpet i det område, hvor rørgasledningerne skal nedlægges på havbunden. Det hævdes, at den svenske regering længe har haft mistanke om dette forhold, men at den svenske regering betragter oplysningerne som en statshemmelighed. Energiklagenævnet har indhentet Energistyrelsens, Nord Streams og klagerens bemærkninger til dette forhold. Bemærkningerne fra sagens parter og Energistyrelsen er indarbejdet nedenfor.

Den påklagede afgørelse

Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 er vedlagt denne afgørelse som **bilag 1**, hvortil der henvises. Energistyrelsens afgørelse er truffet på baggrund af en VVM-vurdering for så vidt angår den delstrækning af projektet, der skal nedlægges på dansk havområde, samt en VVM-vurdering i henhold til Espoo-konventionen for så vidt angår hele projektet. Energistyrelsen har fundet, at miljøvurderingen af den del af rørledningen, der skal nedlægges på dansk havområde, er afsluttet med et tilfredsstillende resultat. Energistyrelsen har på denne baggrund meddelt Nord Stream tilladelse til at nedlægge naturgasrørledningerne på dansk havområde som ansøgt, dog på visse nærmere vilkår.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 3 af 26

Klagers synspunkter og bemærkninger

Klager mener, at afgørelsen af 20. oktober 2009 om tilladelse til nedlæggelse af naturgasrørledninger på dansk havområde skal ophæves, indtil en vurdering af projektets miljømæssige virkninger og en analyse af risikoen ved projektet er foretaget på et sådan niveau, at der er garanti for, at der ikke vil ske store miljømæssige påvirkninger af Østersøen med grænseoverskridende konsekvenser. For så vidt angår beslutningsgrundlaget for afgørelsen af 20. oktober 2009 og selve projektet har klager navnlig anført følgende:

- Der bør foretages en grundigere vurdering af projektets miljømæssige virkninger, inden der kan gives tilladelse til en gennemførelse af projektet. Hvis godkendelsesfasen har været for kort, eller der ikke har været fremsat modsatrettede argumenter, vil den godkendende myndighed være tilbøjelig til at acceptere ansøgerens standpunkt.
- Såfremt ansøgningsmaterialet, herunder den danske VVM-vurdering og vurderingen foretaget efter Espoo-konventionen er ufuldstændig, utilstrækkelig, uklar eller vildledende for så vidt angår evalueringen af projektets miljømæssige virkninger i forbindelse med sagens behandling, er Energistyrelsen blevet vildledt. En gennemgang af Nord Streams materiale til de relevante landes myndigheder indikerer, at Energistyrelsen er blevet vildledt, idet materialet indeholder vildledende, udvalgte og utilstrækkelige oplysninger, der giver et forkert indtryk af de mest relevante miljømæssige virkninger af projektet og risikoen herved. Hovedproblemet herved er afslutning af VVM-vurderingen udarbejdet i henhold til Espoo-konventionen uden en besvarelse af de mest kritiske spørgsmål.

- VVM-vurderingen er af ringe kvalitet, og at det er nødvendigt at udføre yderligere videnskabelige undersøgelser af virkningerne på miljøet.
- Det følger af anbefalingerne i VVM-direktivet og bestemmelserne i Espoo VVM-vurderingen, at alle udsagn om miljømæssige forhold skal understøttes af beviser, og at disse beviser skal fremgå af VVM-vurderingen. Espoo VVM-vurderingen blev den 9. marts 2009 sendt til de berørte parter. Af de fremkomne høringssvar fra de berørte parter fremgår, at både Espoo og de nationale VVM-vurderinger var mangelfulde, og at oplysningerne i redegørelserne på mange punkter var utilstrækkelige. På trods af nogle forbedringer er Espoo VVM-vurderingen og dets underliggende materiale stadig utilstrækkelig.
- Nord Stream ikke har behandlet indkomne data videnskabeligt korrekt. Undersøgelser foretaget i det finske og det russiske område viser, at resultaterne videnskabeligt set ikke er underbyggede og er vildledende. Nord Stream har endvidere ikke set den videnskabelige basis, som estiske videnskabsmænd har udarbejdet deres høringssvar vedrørende projektets miljømæssige virkninger på baggrund af.
- Nord Stream har henholdsvis den 8. og den 13. januar 2010 fremlagt to rapport vedrørende forekomsten af tønder med giftindhold indenfor den finske eksklusive økonomiske zone. Ud af 560 tønder har mere end 80 et giftindhold. Nord Streams risikoanalyse er baseret på et gæt af det nærmere indhold af tønderne. Espoo VVM-vurderingen er derfor mangelfuld. Der er mere end hundrede halvåbne tønder, som der er mulighed for at teste, men dette er ikke sket. Tønderne kan endvidere blive skadet eller begynde at lække i forbindelse med fjernelsen af ammunition. Ansøgningen om tilladelserne til at fjerne ammunition blev således fremsat, og tilladelserne udstedt, på baggrund af delvise oplysninger. Aktiviteterne, der kan have miljømæssige konsekvenser, blev således igangsat inden der var mulighed for at foretage en fuldstændig risikovurdering. Som en følge af geografien vil resultatet af aktiviteterne med at flytte tønderne have grænseoverskridende effekt på Estland. Oplysningerne er dog ikke officielt blevet kommunikeret videre til de estiske myndigheder, ligesom oplysningerne heller ikke er blevet fremsendt i forbindelse med sagens behandling ved Energiklagenævnet. Idet Nord Stream har haft kendskab til oplysningerne siden januar 2010, har selskabet vildledt både Energistyrelsen og Energiklagenævnet, og styrelsen har således ikke haft alle relevante oplysninger ved vurderingen af projektet.
- Nord Stream har den 12. marts 2010 anmodet om tilladelse til adgang til Estlands eksklusive økonomiske zone med henblik på at forhandle om monitoring (overvågning) i zonen. Henvendelsen er dog fremsat på et for sent tidspunkt og på baggrund af utilstrækkelige oplysninger i VVM-vurderingen. I planerne for det oprindelige projekt lovede Nord

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 4 af 26

Stream at alle berørte parter ville få indflydelse på monitoringen. Diskussionerne vedrørende monitoring lykkedes dog ikke på mødet for berørte parter i Hamborg den 16. og 17. september 2009, idet Nord Stream ikke kunne overholde tidsplanen. Det blev herefter besluttet, at Nord Stream skulle udarbejde monitoringsprogrammet, som siden hen skulle diskuteres af alle berørte parter. Den endelige Espoo VVM-vurdering var dog nærmest identisk med den oprindelige version.

For så vidt angår forholdene vedrørende oplysningerne om kemisk og konventionel ammunition har klager navnlig anført følgende:

- Energistyrelsen ikke har undersøgt risikoen for kemisk ammunition tilstrækkeligt. De gennemførte VVM-undersøgelser af kemisk ammunition og muligt radioaktivt materiale er f.eks. ikke tilstrækkelige. De danske myndigheder har øjensynligt alene behandlet sagens dokumenter, men har ikke benyttet sig af muligheden for at foretage uafhængige undersøgelser af forholdene vedrørende kemisk ammunition ved Bornholm. Erfaringerne fra den finske golf viser, at antallet af kemisk ammunition er steget betydeligt i ansøgnings- og tilladelsesfasen. Radioaktivt materiale af havstrømmene kan blive bragt op i havet og ført i retning af Estlands søterritorium. Det er dog ikke sandsynligt, at det vil berøre det danske område.
- Der foreligger ikke korrekt og offentliggjort dokumentation med en tilstrækkelig vurdering af den grænseoverskridende virkning for Estland. Der foreligger endvidere ikke et korrekt og offentliggjort monitoringsprogram drøftet med de berørte stater, ligesom der foreligger heller ikke et tilstrækkeligt nødberedskab drøftet med de berørte stater. Endelig foreligger der ikke tilfredsstillende forsikring for projektet.
- Ekspertter antaget af Nord Stream har udtalt, at det vil være farligt at nedlægge rørledning nummer 2, efter at den første rørledning er idriftsat.
- Risikoanalyserne viser lavere risici end vurderet af uafhængige eksperter. Analyser foretaget af Norske Veritas (DVN) kan derfor ikke anses for pålidelige, idet DVN's resultater afviger væsentligt fra de uafhængige eksperters resultater. Endvidere er der fornyeligt stillet spørgsmål DVN's kompetence, f.eks. vedrørende klimaforandringerne. Hvis DVN's certifikater er forkerte, er der således risiko for, at rørledningen havarier, hvilket kan koste flere hundrede menneskeliv.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 5 af 26

Nord Streams synspunkter og bemærkninger

Nord Stream finder, at afgørelsen af 20. oktober 2009 skal stadfæstes. For så vidt angår beslutningsgrundlaget for afgørelsen af 20. oktober 2009 og selve projektet har Nord Stream navnlig anført følgende:

- Det fremgår af kontinentalsokkeloven² og bekendtgørelse nr. 361 af 25. april 2006 om visse rørledningsanlæg til transport af kulbrinter på søterritoriet og på kontinentalsoklen (herefter benævnt bekendtgørelse nr. 361), at Energistyrelsen er tillagt et vidt skøn. Hverken loven eller bekendtgørelsen sætter rammer for styrelsens skønsmæssige vurdering om, hvorvidt der skal meddeles tilladelse. Der stilles heller ikke krav om fastsættelsen af nærmere bestemte vilkår i tilladelsen. Der er ikke grundlag for at tilsidesætte styrelsens skøn.
- Der er gennemført VVM vurderinger i hvert af de 5 oprindelseslande, og der er gennemført høring både efter nationale regler og efter reglerne i Espoo-konventionen. The Estonian Naturalists Society er fremkommet med en erklæring om den potentielle påvirkning af konventionel og kemisk ammunition. Denne erklæring er der taget højde for i Energistyrelsens tilladelse. Det faktum at alle tilladelser til at anlægge og/eller drive rørledningen er blevet givet i alle fem jurisdiktioner viser, at Nord Stream har overholdt de gældende standarder.
- Afgørelsen forholder sig til den danske del af rørledningen, og den danske VVM-vurdering, såvel som Espoo-redegørelsen, viser at de miljøpåvirkninger, der kan konstateres, er ubetydelige og af kort udstrækning og varighed begrænset til lægningen af rørledningen. Der er ingen varige påvirkninger af miljøet. Reglerne for VVM-vurdering af et projekt som det foreliggende fremgår af bekendtgørelse nr. 884. Der er, ligesom ved andre forskrifter om VVM-vurderinger, tale om procedureregler. Procedurereglerne stiller ikke krav til, at vurderingen skal vise et bestemt resultat, eller at der skal stilles bestemte vilkår i en tilladelse til at afhjælpe eventuelle u hensigtsmæssige forhold. Det er i fuld overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 884, at Nord Stream har udarbejdet VVM-vurderingen med inddragelse af de danske myndigheders krav, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1 og 3. Bekendtgørelsen indeholder dog ikke hjemmel til, at Energistyrelsen selv foretager de relevante undersøgelser.
- Den linieføring, som projektet er endt med, er blevet anbefalet af alle myndigheder, herunder Søfartsstyrelsen og Miljøministeriet. Den danske del af rørledningen samt de forskellige undersøgte linieføringer i Danmark, har været genstand for internationale høringer på fire stadier i løbet af projektets udvikling. Bemærkningerne fra andre lande omkring Østersøen er blevet vurderet ligesom bemærkningerne fra de danske myndigheder. Nord Stream er enig med de danske myndigheder i, at projektet, som er blevet tilladt, repræsenterer en løsning, som

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 6 af 26

² Lovbekendtgørelse nr. 1101 af 18. november 2005 med senere ændringer.

opfylder ALARP-princippet³, og som samtidig tager hensyn til alle de involverede parter interesser.

- Risici for mennesker og miljøet i anlægs- og driftsfasen er af uafhængige organisationer vurderet som værende meget begrænsede og betragtes derfor af de nationale myndigheder som acceptable. Ingen af undersøgelse og vurderingerne har fundet tegn på grænseoverskridende påvirkninger fra Danmark til Estland. Konklusionen på samtlige VVM-vurderinger foretaget af Nord Stream samt af uafhængige organisationer bekræfter, at projektets påvirkninger vil være begrænset til selve rørlægningen og de nærliggende områder. Nord Stream har gennemført en omfattende risikovurdering både for anlægsfasen og for driftsfasen, som er verificeret af DNV. Alle risici er evalueret og vurderet at være under acceptkriterierne.
- Det er i risikoanalysen i VVM-vurderingen og i tilladelsen forudsat, at den anden rørledning nedlægges, mens den første er i drift. En eventuel forsinkelse af den anden rørledning vil derfor ikke ændre risikoniveauet.
- Det fremgår af VVM-vurderingen og det ikke-tekniske resume, at der er meget usandsynligt, at der vil forekomme gasudslip i rørledningens levetid. I givet fald vil et udslip kun få mindre eller moderate konsekvenser. De grænseoverskridende konsekvenser vil primært være relateret til udledningen af metan til atmosfæren. Ved et fuldstændigt brud på rørledningen, vil ca. 148.000 tons metan blive udledt. Dette svarer til 3,7 mio. tons CO₂, hvilket er svarende til ca. 7 pct. af Danmarks eller Sveriges årlige emission i 2004-tal. Til sammenligning vurderes den samlede mængde kuldioxid fra skibstrafik i Østersøen at være ca. 25,5 tons årligt. Naturgas udviser en ubetydelig opløsning i vand, og et gasudslip vil derfor have begrænsede indvirkninger på havmiljøet. Indvirkninger på fisk, havpattedyr og fugle vurderes at være begrænset med hensyn til tid og sted.
- Energistyrelsen har stillet fuldt tilstrækkelige vilkår om monitoring af både miljømæssige og sikkerhedsmæssige forhold, førend nedlægning

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 7 af 26

³ ALARP-princippet: As Low As Reasonably Practicable, jf. § 2, nr. 8, i bekendtgørelse nr. 729 af 3. juli 2009 om styring af sikkerhed og sundhed på offshoreanlæg m.v. At følge ALARP-princippet betyder (A) at ingen målbar risiko, eller risiko fastlagt ud fra målbare indikatorer, må overstige højeste acceptable risiko, samt (B) at alle risici efter litra a, der overstiger det generelt acceptable niveau, skal nedbringes så meget, som det er rimeligt praktisk muligt, eller (C) hvor risikoen ikke kan måles, enten direkte eller ved indikatorer, f.eks. ved fysiologiske eller psykiske belastninger, skal arbejdet tilrettelægges således, at sikkerheds- og sundhedsmæssige risici er nedbragt så meget som det er rimeligt praktisk muligt.

gen af rørledningerne påbegyndes og senere sættes i drift. Vilkår for en tilladelse stilles i givet fald bl.a. under hensyntagen til forebyggelse og begrænsning af forurening fra rørledninger, jf. kontinentalsokkelovens § 4, stk. 2. De vilkår, som Energistyrelsen har fastsat, er fuldt tilstrækkelige til at sikre forebyggelse og begrænsning af forurening. Et nødsystem er forudsat i tilladelsen, og der vil blive stillet et særskilt vilkår hermed i forbindelse med den senere driftstilladelse. Det vil således etableres et automatisk shot down system. Systemet er velkendt og afprøvet i offshore-industrien. Energistyrelsen i tilladelsen endvidere har stillet krav om, at Nord Stream skal tegne forsikring til dækning af skader, som forvoldes ved den virksomhed, der udøves i henhold til tilladelsen, selvom skaden er hændelig. Der er ikke hjemmel til, at der stilles krav om udarbejdelsen af monitoringsprogrammer, nødsystemer og tegnes forsikringer efter drøftelser med alle interessenter.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

For så vidt angår forholdende vedrørende oplysningerne om kemisk og konventionel ammunition har Nord Stream navnlig anført følgende:

Side 8 af 26

- Det fremgår af VVM-vurderingen, at der samlet set ikke vil være nogen indvirkning som følge af kemisk og konventionel ammunition med hensyn til kontakt med kemisk ammunition under anlægsfasen, kontakt mellem rørledninger og ammunition under drift, spredning af kemisk ammunition eller kontakt/indvirkning som følge af konventionel ammunition. Rørledningen vil ikke påbegyndes, før der er foretaget nye undersøgelser af, om ammunition skulle have bevæget sig ind i installationskorridorerne.
- Nord Stream drøfter løbende håndteringen af rørlægningen i området øst for Bornholm med Søværnets Operative Kommando, der har ekspertise inden for kemisk ammunition. Disse spørgsmål kan således behandles under anlægsfasen uden nogen skadelig påvirkning af miljøet. Der er gennemført omfattende undersøgelser af hele Bornholmsområdet, og ingen af disse undersøgelser har vist tegn på nogen form for radioaktivt affald i området. Nord Stream er heller ikke bekendt med, at der nogen siden skulle være indberettet radioaktivt affald til Søværnets Operative Kommando. Nord Stream har endvidere foretaget omfattende undersøgelser for at finde den optimale linjeføring i samarbejde med de relevante danske myndigheder for at undgå at komme i forbindelse til den dumpede ammunition. Linjeføringen er udelukkende placeret i den risikozone (zone 3), der omhandler hele Bornholm, og hvor der alene er krav om, at fiskerne har personlige værnemidler ombord i tilfælde af kontakt med kemisk ammunition.
- Resultatet af de geofysiske ammunitionsscreeningsundersøgelser har ikke identificeret nogen form for ammunition i installationskorridorerne. Resultatet af sediment- og porevandsprøver viser, at kun fra meget

få prøvestationer er der fundet dokumentation for stoffer fra kemisk ammunition, og indholdet af disse stoffer er lavt. Der er ikke målt indhold af sennepsgas i nogen af prøverne. Uden for disse korridorer er gjort tre fund af kemisk ammunition. Søværnets Operative Kommando har vurderet, at disse ikke vil udgøre nogen risiko for rørledningerne eller for miljøet. Hvis der skulle ske en interaktion mellem ammunitionsfundene og entreprenørmateriellet eller lignende, vil det svare til kontakten mellem kemiske stoffer og fiskeredskaber, som mange fiskere har oplevet i årenes løb. Ved kontakt skal materiellet skylles grundigt af, således at menneskelig kontakt med de kemiske stoffer forhindres. Mængden af kemisk stof vil være så lille, at det ikke vil have nogen miljømæssig indvirkning på havmiljøet.

Energistyrelsens udtalelse til sagen

Energistyrelsen finder, at afgørelsen af 20. oktober 2009 skal stadfæstes. For så vidt angår beslutningsgrundlaget for afgørelsen af 20. oktober 2009 og selve projektet har styrelsen navnlig anført følgende:

- De danske myndigheder, der er blevet hørt i forbindelse med sagens behandling ved Energistyrelsen, herunder By- og Landskabsstyrelsen, Miljøstyrelsen og Søværnets Operative Kommando, har fundet Nord Streams ansøgningsmateriale tilstrækkeligt både i omfang og kvalitet. Dette indebærer, at myndighederne har fundet, at der er tilstrækkelig videnskabelig sikkerhed til at kunne bedømme risikoen, som måtte udgå fra nedlægning og drift af Nord Stream rørledningerne på dansk havområde. Der gives ikke tilladelse på baggrund af et ufuldstændigt og ikke tilfredsstillende ansøgningsmateriale. Myndighederne er ikke blevet vildledt. Flere af de forhold, som klager gør gældende, ligger uden for det, der kan reguleres i en tilladelse til naturgasledninger på dansk havområder. Afgørelsen angår forhold, som kan reguleres af dansk lovgivning. Før rørledningerne kan tages i brug, skal der gives en idriftsættelsestilladelse.
- VVM-vurderingen af den danske del af projektet indeholder en beskrivelse af den grænseoverskridende påvirkning. Det fremgår heraf, at der ikke vil være nogen miljøpåvirkning fra dansk område på andre landes områder, bortset fra den lokale påvirkning, der er i de områder i svensk og i tysk farvand, hvor den danske del af projektet forløber videre i disse lands havområder. Vurderingen af de enkelte miljøforhold har ikke en sådan udstrækning, at de berører estisk havområde. Generelt viser VVM-vurderingen, at de miljøpåvirkninger, der kan konstateres fra den danske del af projekter, er ubetydelige og af kort udstrækning og varighed begrænset til lægningen af rørledningerne. De har ikke nogen blivende påvirkning på miljøet. De hørte danske myndigheder er enige i denne vurdering.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 9 af 26

- Risikoanalysen i ansøgningsmaterialet er udført i henhold til internationale anerkendte standarder i overensstemmelse med Energistyrelsens forskrifter og er derfor udtømmende. Der er foretaget risikovurdering for såvel konstruktionsfasen som for driftsfasen. Begge risikovurderinger er verificeret af DNV, der er et internationalt anerkendt verifikationselskab. Alle risici er vurderet til at være under acceptkriterierne. Beskrivelsen og vurderingen af de risici, der udgår fra de toksiner der forefindes i det område, hvor rørledningen skal nedlægges, er tilstrækkelig i både omfang og kvalitet.
- Det fremgår af kontinentalsokkelovens § 4 f, at ejeren af et rørledningsanlæg er erstatningsansvarlig for de skader, som anlægget forvolder, selvom skaden er hændelig. I tilladelsens afsnit 4, vilkår nr. 2, er Nord Stream blevet pålagt at tegne en forsikring til dækning af selskabets erstatningsansvar i medfør af lovgivningen.
- Rørledningerne vil blive forsynet med et automatisk shut down system, hvor rørledningerne går i land i Rusland og Tyskland. Systemet er velkendt og afprøvet i offshore industrien.
- Der er en pligt til at foretage høringer i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om tilladelse til nedlæggelse af rørledninger og til at tage høringssvarene i betragtning. Det betyder ikke, at indholdet i høringssvarene nødvendigvis skal efterkommes.
- Klager har ikke på noget punkt påvist konkret, at der er sket en sagsbehandling, som ikke er i overensstemmelse med lovgivningens krav, men klager har alene fremsat udokumenterede påstande. Energistyrelsen har siden begyndelsen af 2006 løbende haft indsigt i og stillet krav til Nord Streams dokumentation.

For så vidt angår forholdende vedrørende oplysningerne om kemisk og konventionel ammunition har Energistyrelsen navnlig anført følgende:

- Det er velkendt, at der er dumpet både kemisk og konventionel ammunition i Østersøen, og at et af dumpningsområderne findes øst for Bornholm. Dette har været genstand for omfattende undersøgelser, og oplysningerne i medierne giver ikke Energistyrelsen anledning til at ændre sine vurderinger. Energistyrelsen har intet kendskab til, at der skulle være dumpet radioaktivt affald på dansk havområde. Energistyrelsen oplyser, at den svenske dokumentarudsendelse viser, at det tilfaldte tracé for rørledningerne befinder sig uden for dumpningsområderne og påvirkes ikke af disse. Undersøgelserne er foretaget med avanceret udstyr. Inden for rørledningstracéet fandt man i forbindelse med undersøgelserne tre stk. kemisk ammunition. Det blev ikke konstateret tilstedeværelsen af konventionel ammunition. De danske myndigheder har stor viden om forekomsten af dumpet ammunition og

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 10 af 26

Nord Stream har undersøgt den tilgængelige viden. Nord Streams behandling af emnet dumpet kemisk og konventionel ammunition og af frigivelse af toksiner i den danske VVM-vurdering opfylder kravene til omfang og kvalitet.

- Søværnets Operative Kommando kan oplyse, at de felter for dumping af ammunition, der findes i Østersøen øst for Bornholm og ved Gotland i Sverige, ikke er omfattet af klassificeringer
- Der er i designet af rørledningen taget højde for, at ledningen ikke skal bevæge sig. Risikoen og sandsynligheden for, at rørledningen vil forårsage bevægelse af den kemiske ammunition er derfor meget lille. Nord Stream er pålagt at monitorere havmiljøet efter nedlægningen og under drift, og eventuelle ændringer i havmiljøet vil blive registeret. VVM-vurderingen foretaget i henhold til Espoo-konventionen belyser miljøet i hele rørledningstraceets udstrækning. Rapporten er udarbejdet af Nord Stream og har været drøftet i en arbejdsgruppe af embedsmænd fra alle Østersølande og har været i offentlig høring i alle Østersølande. Energistyrelsen sendte endvidere både den særlige VVM-vurdering af den danske del af projektet og Espoo-redegørelsen i høring hos de estiske myndigheder.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 11 af 26

Retsgrundlaget

Nedlæggelse af rørledninger til transport af kulbrinter på dansk kontinentalsokkelområde kræver tilladelse fra Klima- og Energiministeren efter kontinentalsokkelovens § 4, stk. 1, og § 2 i bekendtgørelse nr. 361. Ministeren har delegeret sin beføjelse til at give tilladelse efter kontinentalsokkeloven til Energistyrelsen, jf. § 3, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 1224 af 12. oktober 2009 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser. Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 er truffet efter § 4 i kontinentalsokkeloven og på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser (VVM-vurdering), jf. lovens § 4 a. Af loven fremgår bl.a. følgende:

”[...]

§ 1. Den danske kontinentalsokkels naturforekomster tilhører den danske stat og kan kun udforskes eller udnyttes af andre efter bevilling eller tilladelse.

...

[...]

§ 4. Nedlæggelse af elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter på dansk kontinentalsokkelområde kræver tilladelse meddelt af transport- og energiministeren, inden nedlæggelsen påbegyndes.

Stk. 2. Der kan fastsættes vilkår for tilladelser efter stk. 1. Vilkårene stilles under hensyntagen til udforskning af soklen, udnyttelse af dens naturforekomster, forebyggelse og begrænsning af forurening fra rørledninger, muligheden for at kunne reparere

eksisterende kabler og rørledninger samt for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i udpegede internationale naturbeskyttelsesområder og forstyrrelse af de arter, for hvilke områderne er udpeget.

§ 4 a. Tilladelse til at nedlægge rørledninger omfattet af § 4, stk. 1, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kan kun meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom. Såfremt rørledningen må antages at kunne påvirke udpegede internationale naturbeskyttelsesområder væsentligt, kan tilladelsen kun meddeles på baggrund af en vurdering af projektets virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. Hvis transport- og energiministeren anser det for nødvendigt, skal offentligheden høres om vurderingen af virkningerne på lokaliteten, inden tilladelsen meddeles.

Stk. 2. Tilladelse kan kun gives, såfremt

- 1) projektet ikke skader et internationalt naturbeskyttelsesområdes integritet eller
- 2) væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, gør det bydende nødvendigt at gennemføre projektet, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Er der tale om et internationalt naturbeskyttelsesområde med en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, kan der kun gives tilladelse til et projekt omfattet af stk. 2, nr. 2, såfremt

- 1) dette er nødvendigt af hensyn til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller opnåelse af væsentlige gavnlige virkninger på miljøet eller
- 2) andre væsentlige samfundsinteresser gør gennemførelsen bydende nødvendig.

Stk. 4. Tilladelse efter stk. 3, nr. 2, kan først meddeles efter indhentet udtalelse fra Europa-Kommissionen.

Stk. 5. Når tilladelser meddeles efter stk. 2, nr. 2, eller stk. 3, fastsætter transport- og energiministeren passende nødvendige kompensationsforanstaltninger, herunder ved vilkår i forbindelse med tilladelsen. Udgifter til eventuelle kompensationsforanstaltninger dækkes af projektansøgeren. Ministeren underretter Europa-Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

§ 4 b. Transport- og energiministeren træffer passende foranstaltninger, herunder ved fastsættelse af vilkår eller meddelelse af påbud eller forbud, for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i internationale naturbeskyttelsesområder samt forstyrrelser af de arter, som områderne er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætninger-

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 12 af 26

ne i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

§ 4 c. Transport- og energiministeren kan pålægge ejere af anlæg som nævnt i § 4, stk. 1, at meddele alle oplysninger, som er nødvendige for behandlingen af ansøgninger og vurderinger omfattet af §§ 4 og 4 a samt for tilsynet med anlægget. Ministeren kan herunder pålægge anlæggets ejer at foretage undersøgelser af nærmere bestemte forhold.

[...]

§ 4 e. Tilsyn med anlæg som nævnt i § 4, stk. 1, føres af transport- og energiministeren. Ministeren kan fastsætte regler om tilsynets udøvelse.

§ 4 f. Ejeren af et anlæg som nævnt i § 4, stk. 1, er erstatningsansvarlig for de skader, som anlægget forvolder, selv om skaden er hændelig. Transport- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om erstatningsansvar og forsikring.

[...].

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 13 af 26

Adgangen til at klage over Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 til Energiklagenævnet fremgår af lov om kontinentalsoklen § 6 a:

”[...]

§ 6 a. Enhver med en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen kan klage til Energiklagenævnet over de miljømæssige forhold i afgørelser i henhold til §§ 4 og 4 b.

Stk. 2. Lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelse af natur og miljø, kan klage over de i stk. 1 angivne afgørelser. Det samme gælder for lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når en afgørelse berører sådanne interesser.

Stk. 3. Lokale og landsdækkende foreninger og organisationer fremsender senest samtidig med klagen deres vedtægter til Energiklagenævnet som dokumentation for, at de er lokale eller landsdækkende, og at deres formål ligger inden for de i stk. 2 angivne krav.

[...].

Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 er endvidere truffet i henhold til bekendtgørelse nr. 361. Bekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af kontinentalsokkelovens § 4, stk. 2, og § 5, stk. 3, fastsætter bl.a. følgende for tilladelser til etablering af rørledningsanlæg:

”[...]

§ 1. Denne bekendtgørelse finder anvendelse på rørledningsanlæg på dansk søterritorium og på dansk kontinentalsokkelområde til transport af kulbrinter indvundet uden for dansk område.

Stk. 2. Bekendtgørelsen gælder ikke for rørledningsanlæg til brug for virksomhed omfattet af lov om anvendelse af Danmarks undergrund.

§ 2. Etablering og drift af de i § 1, stk.1, nævnte rørledningsanlæg må kun finde sted efter tilladelse fra transport- og energiministeren.

§ 3. I en tilladelse i medfør af § 2 kan der fastsættes nærmere bestemte vilkår angående udforskning af kontinentalsoklen, udnyttelse af dens naturforekomster, forebyggelse og begrænsning af forurening fra rørledninger og muligheden for at kunne reparere eksisterende rørledninger og kabler, herunder bl.a.,

- 1) at rørledningen ikke hindrer udforskning og udnyttelse af den danske kontinentalsokkels og det dansk søterritoriums naturforekomster,
- 2) at rørledningen nedgraves i havbunden, således at dens tilstedeværelse ikke medfører uberettigede, forstyrrende indgreb i skibsfart og fiskeri,
- 3) at rørledningen nedlægges uden for dansk søterritorium,
- 4) at tilladelsens indehaver, såfremt rørledningen skal krydse eksisterende rørledninger eller kabler, træffer aftale med ejerne af disse til sikring af ejernes skadesløshed som følge af krydsningen,
- 5) at nærmere fastsatte sikkerhedsforskrifter vedrørende konstruktion, etablering og drift af rørledningsanlægget varetages,
- 6) at rørledningsanlægget i anlægsfasen og under driften underkastes tilsyn af de danske myndigheder,
- 7) at tilladelsens indehaver etablerer en nødtjeneste til imødegåelse af konsekvenserne af spild af kulbrinter og
- 8) at rørledningsanlægget vedligeholdes og tilses i overensstemmelse med retningslinjer fastsat af de tilsynsførende myndigheder.

Stk. 2. Transport- og energiministeren kan i en tilladelse efter § 2 bestemme, hvorledes der skal forholdes med et rørledningsanlæg efter ophør af brug.

[...]

§ 5. Ejeren af et rørledningsanlæg skal erstatte skader, som forvoldes ved den i henhold til tilladelsen udøvede virksomhed, selv om skaden er hændelig.

Stk. 2. Har skadelidte ved forsæt eller grov uagtsomhed medvirket til skaden, kan erstatningen nedsættes eller bortfalde.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 14 af 26

Stk. 3. I tilladelsen kan det pålægges dens indehaver at tegne forsikring til hel eller delvis dækning af erstatningsansvaret efter stk. 1.
[...].”

Bekendtgørelse nr. 884⁴ af 21. september 2000 om miljømæssig vurdering (VVM) af projekter til indvinding af kulbrinter og til etablering af rørledninger på dansk søterritorium og kontinentalsokkelområde er udstedt med hjemmel i bl.a. kontinentalsokkelovens § 4 a. Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører Rådets direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet)⁵ og Rådets direktiv nr. 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af VVM-direktivet. Af bekendtgørelsen fremgår bl.a. følgende vedrørende udarbejdelsen af en VVM-vurdering:

”[...]

§ 1. Denne bekendtgørelse finder anvendelse ved etablering af de i § 2 nævnte projekter om efterforskning, indvinding og transport af kulbrinter på dansk søterritorium og kontinentalsokkelområde. Tilladelse til og godkendelse af disse projekter efter undergrundslovens §§ 10, 17 og 28 og kontinentalsokkelovens § 4 a kan kun meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser.

§ 2. Der skal foreligge en miljømæssig vurdering (VVM-redegørelse), inden der kan gives tilladelse til og godkendelse af følgende projekter:

...

2) etablering af rørledninger med en diameter på over 800 mm og en længde på over 40 km til transport af gas, olie eller kemikalier

...

Stk. 2. Reglerne i stk. 1 gælder endvidere for følgende projekter, når de må antages at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet:

1) anlæg af olie- og gasledninger, som ikke er omfattet af stk. 1, nr. 2,

2) ændringer eller udvidelser af projekter omfattet af denne bekendtgørelse, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet.

[...]

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 15 af 26

⁴ Pr. 15. april 2010 er bekendtgørelsen ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 359 af 25. marts 2010 om VVM, konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om kulbrinteindvinding, rørledninger, m.v. på søterritoriet og kontinentalsoklen.

⁵ Rådets direktiv nr. 85/337/EØF af 27. juni 1985.

§ 3. Ansøgeren skal udarbejde redegørelsen og fremsende den til Energistyrelsen, når der efter reglerne i § 2 kræves VVM-redegørelse.

Stk. 2. Redegørelsen skal som minimum indeholde de i bilag 1 nævnte oplysninger og vurderinger. Ansøgeren skal endvidere udarbejde et ikke-teknisk resumé af VVM-redegørelsen.

Stk. 3. Energistyrelsen kan bestemme, at yderligere materiale til vurdering af indvirkninger på miljøet skal tilvejebringes.

[...]

Bekendtgørelsens bilag 1 oplister de oplysninger og vurderinger, som VVM-vurderingen som minimum skal indeholde. Af bilaget fremgår følgende:

Bilag 1

Oplysninger der skal gives i henhold til § 3

1) En beskrivelse af projektet, herunder navnlig:

- af hele projektets fysiske karakteristika samt arealanvendelsesbehovet under bygnings- og driftsfaserne,
- af de væsentligste karakteristika for produktionsprocesserne, f.eks. type og mængde af de anvendte stoffer og materialer,
- et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og materialer samt emissioner (forurening af vand, luft, havbund og jordbund, støj, vibrationer, lys, varme, stråling osv.) i forbindelse med driften af det foreslåede projekt,
- hvordan anlægget kan bortskaffes.

2)

- En beskrivelse af de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt.
- En beskrivelse af konsekvenserne af, at indvindingen ikke gennemføres (0-alternativet).
- En begrundelse for valg af udbygningsløsning og udviklingsstrategi samt redegørelse for kriterierne for det valg, som er gjort under hensyn til indvirkningerne på miljøet.
- En beskrivelse af eventuelle påfølgende udbygningstrin, tilknytning til andre felter og landanlæg og eventuel samordning af udvindingsvirksomhed.

3) En beskrivelse af det miljø både indenfor og udenfor dansk område, som i væsentlig grad kan blive berørt af det foreslåede projekt, herunder navnlig:

- befolkning
- fauna
- flora
- jord
- havbund
- vand
- luft
- klimatiske forhold

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 16 af 26

- materielle goder, herunder den arkæologiske kulturarv og kulturminde
- landskab
- den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer.

En beskrivelse af miljøets tilstand før udbygning med henblik på vurdering af forudsigelige ændringer af miljøets tilstand.

4) En beskrivelse af, hvilke betydelige virkninger på miljøet det foreslåede projekt vil kunne få som følge af:

- tilstedeværelsen af projektet som helhed
- anvendelsen af naturressourcer
- emissionen af forurenende stoffer
- opståelsen af gener
- bortskaffelsen af affald
- samt bygherrens angivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegningen af virkningerne på miljøet.

Denne beskrivelse bør anføre projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger.

5) En beskrivelse af de foranstaltninger, der påtænkes med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger på miljøet.

6) En vurdering af de miljømæssige konsekvenser af de tekniske løsninger som er valgt, og en redegørelse for hvordan miljøkriterier og konsekvenser er indgået i valget af disse løsninger.

7) En oversigt over eventuelle vanskeligheder (tekniske mangler eller manglende viden), som bygherren er kommet ud for i forbindelse med indsamlingen af de fornødne oplysninger.

8) En beskrivelse af tekniske tiltag for miljøberedskab.

9) En vurdering af, hvordan selskabets kontrol af påvirkningerne af miljøet i området kan gennemføres.

10) En beskrivelse af, hvilke parter der har været involveret i udarbejdelsen af VVM-redegørelsen og i planlægningen af projektet.

11) Et ikke-teknisk resumé af de på grundlag af ovennævnte punkter fremsendte oplysninger.

[...].”

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 17 af 26

Espoo-konventionen fastsætter regler om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne. I henhold til ministerresolution af 25. februar 1997 har Danmark godkendt og ratificeret konventionen. Danmark har ikke ratificeret første og andet tillæg til konventionen eller protokollen om strategisk miljøvurdering. Konventionen er bl.a. ratificeret af Danmark, Finland, Sverige og det Europæiske Fællesskab. Konventionen opstiller krav om miljømæssige vurderinger, der skal foretages forud for gennemførelsen af større aktiviteter, der må antages at have grænseoverskridende miljøpåvirkninger. I henhold til konventionen er Tyskland, Danmark, Sverige og Finland samt ef-

ter aftale Rusland at betragte som "oprindelsesparter" i forhold til Nord Streams projekt, jf. konventionens artikel 1, det vil sige stater under hvis jurisdiktion projektet skal udføres. Alle ni stater i Østersøen, herunder Estland, skal betragtes som "berørt part" i henhold til artikel 1, det vil sige stater, som kan blive berørt af det grænseoverskridende projekt. Af konventionen fremgår bl.a. følgende, jf. bekendtgørelse nr. 71 af 4. november 1999 af konventionen af 25. februar 1991:

"[...]

Artikel 1

Definitioner

I denne konvention forstås ved

- (i) »parter« konventionens kontraherende parter, medmindre andet fremgår af teksten;
- (ii) »oprindelsespart« den eller de kontraherende parter, i hvis jurisdiktion en påtænkt aktivitet ventes at finde sted;
- (iii) »berørt part« den eller de kontraherende parter, som må antages at blive berørt af den påtænkte aktivitets virkninger på tværs af landegrænserne;
- (iv) »implicerede parter« oprindelsesparten og den berørte part i en vurdering af virkningerne på miljøet i henhold til denne konvention;
- (v) »påtænkt aktivitet« en hvilken som helst aktivitet eller større ændring af en aktivitet, hvorom en kompetent myndighed træffer beslutning efter en gældende national procedure;
- (vi) »vurdering af virkningerne på miljøet« en national procedure til vurdering af de virkninger, en påtænkt aktivitet må antages at have på miljøet;
- (vii) »virkning« enhver følge for miljøet af en påtænkt aktivitet, herunder for menneskets sundhed og sikkerhed, flora, fauna, jordbund, luft, vand, klima, landskab og historiske monumenter eller andre fysiske strukturer eller samspillet mellem disse faktorer; det omfatter også følgerne for kulturarven eller de socioøkonomiske forhold af ændringer i disse faktorer;
- (viii) »virkning på tværs af landegrænserne« enhver virkning ikke udelukkende af global art i et område henhørende under en parts jurisdiktion, der forårsages af en påtænkt aktivitet, hvis fysiske oprindelse helt eller delvist kan henføres til et område, der hører under en anden parts jurisdiktion;
- (ix) »kompetent myndighed« den eller de nationale myndigheder, der af en part er udpeget som ansvarlig for udførelsen af de opgaver, der er omfattet af denne konvention, og/eller den eller de myndigheder, der af en part er tillagt beslutningskompetence vedrørende en påtænkt aktivitet;
- (x) »offentligheden« en eller flere fysiske eller juridiske personer.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 18 af 26

Artikel 2

Almindelige bestemmelser

...

3. Oprindelsesparter sikrer, at der i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet forud for en beslutning om at godkende eller gennemføre en i appendiks I anført påtænkt aktivitet, der må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne.

...

6. Oprindelsesparten giver i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention offentligheden i de områder, der må antages at blive berørt, mulighed for at deltage i de relevante procedurer til vurdering af virkningerne på miljøet af påtænkte aktiviteter og sikrer, at den mulighed, der gives offentligheden hos den berørte part, svarer til den, der gives hos oprindelsesparten.

...

[...]

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 19 af 26

Artikel 4

*Udarbejdelse af dokumentation til vurdering af virkningerne på
Miljøet*

1. Den dokumentation til vurdering af virkningerne på miljøet, der skal indsendes til oprindelsespartens kompetente myndighed, skal mindst omfatte de i appendiks II nævnte oplysninger.

...

Artikel 5

Samråd på grundlag af dokumentationen til vurdering af virkningerne på miljøet

Oprindelsesparten skal efter færdiggørelse af dokumentationen til vurdering af virkningerne på miljøet uden unødigt ophør indlede samråd med den berørte part vedrørende bl.a. den påtænkte aktivitets mulige virkninger på tværs af landegrænserne samt foranstaltninger til at mindske eller fjerne visse virkninger. Samrådet kan vedrøre:

(a) Mulige alternativer til den påtænkte aktivitet, herunder muligheden for at afstå fra den, samt mulige foranstaltninger til at forebygge mærkbare skadevirkninger på tværs af landegrænserne og overvåge effekten af en sådan forebyggelse på oprindelsespartens bekostning;

(b) andre former for mulig gensidig bistand til at mindske enhver mærkbar skadevirkning på tværs af landegrænserne af den påtænkte aktivitet; og

(c) ethvert andet relevant spørgsmål i forbindelse med den påtænkte aktivitet.

Parterne skal ved indledningen af et sådant samråd nå til enighed om en rimelig tidsramme for samrådsproceduren. Samrådet kan afholdes via et egnet fælles organ, hvis et sådant findes.

[...]

APPENDIKS I
Liste over aktiviteter

...

8. Olie- og gasrørledninger med store diametre.

...

[...]

APPENDIKS II

Indhold i dokumentationen til vurdering af virkningerne på miljøet

Oplysningerne i dokumentationen til vurdering af virkningerne på miljøet skal i overensstemmelse med artikel 4 mindst omfatte:

- (a) En beskrivelse af den påtænkte aktivitet og dens formål;
- (b) en beskrivelse, hvor det er relevant, af rimelige alternativer (f.eks. placeringsmæssige eller teknologiske) til den påtænkte aktivitet samt også muligheden for at afstå fra at gennemføre den;
- (c) en beskrivelse af det miljø, der må antages at blive påvirket i mærkbar grad af den påtænkte aktivitet og dens alternativer;
- (d) en beskrivelse af de mulige virkninger på miljøet af den påtænkte aktivitet og dens alternativer samt et skøn over deres omfang;
- (e) en beskrivelse af forebyggende foranstaltninger, som kan minimere virkningerne på miljøet;
- (f) en afgivelse af beregningsmetoder og tilgrundliggende antagelser samt de anvendte relevante miljødata;
- (g) en tilkendegivelse af huller i viden og usikkerheder, der har vist sig under indsamlingen af de nødvendige oplysninger;
- (h) hvor det er relevant, en oversigt over overvågnings- og styringsprogrammer samt eventuelle planer om efteranalyse; og
- (i) et ikke-teknisk resumé med en visuel fremstilling efter behov (kort, grafer o.s.v.).

[...]”.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1

Eksp.nr.: 49233

SSH-EKN

Side 20 af 26

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Ad Klageberettigelse

Adgangen til at klage over Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 er reguleret i kontinentalsokkelovens § 6 a. Bestemmelsen blev indført i loven ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove, der gennemførte Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet af 25. juni 1998 (Århus-konventionen)⁶.

Det følger af kontinentalsokkelovens § 6 a, stk. 2, at lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelse af natur og miljø, kan klage over de miljømæssige forhold i afgørelser truffet i henhold til lovens §§ 4 og 4 b. I forarbejderne til § 6 a er det anført, at adgangen til prøvelse af afgørelser omfattet af konventionens anvendelsesområde tilkommer alle, der har en tilstrækkelig interesse i sagen, og at ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter den nationale lovgivning har en tilstrækkelig interesse⁷. Det er endvidere anført, at det skal sikres, at foreninger, der har klageret, har en vis seriøsitet og fasthed i organiseringen/er fast etableret⁸. Det er tillige anført, at med landsdækkende foreninger og organisationer tænkes der på sådanne, som ikke alene varetager interesser inden for en del af landet, og som er åbne for medlemmer fra hele landet. Lokale foreninger skal være lokalt orienterede⁹.

Klager har hjemsted i Estland. Efter en ordlydsfortolkning af klagebestemmelsen i kontinentalsokkelovens § 6 a, stk. 2, finder Energiklagenævnet som udgangspunkt, at bestemmelsen ikke indeholder en klageadgang for foreninger og organisation, der ikke er hjemhørende i Danmark. Bestemmelsen skal dog fortolkes i lyset af Århus-konventionen. Konventionen har bl.a. til formål, at garantere offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage- og domstolsprøvelse i overensstemmelse med konventionens bestemmelser, jf. konventionens artikel 1. Af konventionens artikel 3, stk. 9, fremgår endvidere,

⁶ Efter konventionens artikel 9, stk. 2, skal det sikres, at medlemmerne af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse, har adgang til ved en domstol og/eller et uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver tilladelse til aktiviteter indeholdt i bilag I, herunder pkt. 14 - rørledninger til transport af gas med en diameter på over 800 mm og en længde på over 40 km. Efter definitionen af "den berørte offentlighed" i artikel 2, stk. 5, skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse.

⁷ Lovforslag L 170 af 20. januar 2000, afsnit 2.1 om forslag til lov om ændring af visse miljølove.

⁸ Lovforslag L 170 af 20. januar 2000, afsnit 3.2

⁹ Bemærkninger til ændringslovens § 6, hvortil der er henvist i ændringslovens § 7.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 21 af 26

at inden for anvendelsesområdet af relevante bestemmelser i konventionen, har offentligheden adgang til oplysninger, mulighed for at deltage i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, uden at der sker diskrimination på grund af statsborgerskab, nationalitet eller bopæl og, i tilfælde af en juridisk person, uden diskrimination på grund af det sted, hvor den har sit registrerede hovedsæde eller et reelt sæde for dens aktiviteter. Efter en fortolkning af kontinentalsokkelovens § 6 a, stk. 2, set i sammenhæng med Århus-konventionen finder Energiklagenævnet, at udenlandske foreninger, efter en konkret vurdering, kan være klageberettigede til nævnet.

Efter en konkret vurdering af klager og dennes vedtægter og formål finder Energiklagenævnet, at klager er klageberettiget efter kontinentalsokkelovens § 6 a, stk. 2. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at klager ifølge organisationens vedtægter har som et af sine hovedformål at bidrage til beskyttelse af den estiske natur, og oplysningerne om organisationens fokus i de senere år på tværfaglig videnskabelig kommunikation, naturbeskyttelse og uddannelse inden for miljøområdet. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at organisationen ifølge det oplyste har været fast etableret i mange år, at denne har omkring 800 stemmeberettigede medlemmer og 600 trustees¹⁰, at organisationen må anses som en i Estland landsdækkende organisation, og at organisationen, efter Energiklagenævnets vurdering, opfylder de krav, der kan stilles med hensyn til, at denne skal være fast etableret og have seriøsitet. Energiklagenævnet har endelig lagt vægt på, at Estland, i forhold til projektet, anses som "berørt part" under Espoo-konventionen, og at klagen vedrører mulige påvirkninger af miljøet i Østersøen fra naturgasrørledningen.

Energiklagenævnet kan herefter behandle klagen af 16. november 2009.

Ad Klagen over Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009

Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 om tilladelse på visse vilkår til Nord Stream til nedlæggelse af to parallelle naturgasrørledninger på dansk havområde øst og syd for Bornholm er meddelt med hjemmel i § 4 i kontinentalsokkeloven og § 2 i bekendtgørelse 361 af 25. april 2006 om visse rørledningsanlæg til transport af kulbrinter på søterritoriet og på kontinentalsoklen. Tilladelsen er meddelt på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser af projektet, herunder en VVM-vurdering, jf. kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1, og § 4 c, samt § 2 i den dagældende bekendtgørelse nr. 884 af 21. september 2000 om miljømæssig vurdering (VVM) af projekter til indvinding af kulbrinter og til etablering af rørledninger på dansk søterritorium og kontinentalsokkelområde, samt en rapport udarbejdet på baggrund af Espoo-konventionen om rørledningsprojektets virkninger på tværs af lande-

¹⁰ Se EF-Domstolens dom af 15. oktober 2009 i sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljøskyddsforening mod Stockholms Kommune, præmis 45-52. Se endvidere Østre Landsrets kendelse i "Ugeskrift For Retsvæsen", årgang 1994, side 780 (Greenpeace).

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 22 af 26

grænserne. Der har forud for høringerne over VVM-vurderingen og Espoo-rapporten siden april 2006 været et samarbejde i medfør af Espoo-konventionens artikel 5 mellem alle landene omkring Østersøen og Nord Stream, hvor miljøpåvirkningen af rørledningsprojektet er blevet drøftet. Kontinentalsokkelovens § 4, stk. 2, giver mulighed for, at der fastsættes vilkår for en tilladelse efter § 4, stk. 1. Vilkårene fastsættes bl.a. under hensyntagen til forebyggelse og begrænsning af forurening fra rørledninger.

Ordlyden af kontinentalsokkelovens § 4, stk. 1, og bestemmelsens forarbejder, indeholder ikke nogen normering af, hvornår og under hvilke nærmere betingelser en tilladelse til nedlæggelse af rørledninger på den danske kontinentalsokkel kan meddeles.

Det fremgår dog af kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 2, at en tilladelse kun kan meddeles i følgende to tilfælde: 1) Såfremt projektet ikke skader et internationalt beskyttelsesområdes integritet (§ 4 a, stk. 2, nr. 1), eller 2) Såfremt væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, gør det bydende nødvendigt at gennemføre projektet, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning (§ 4 a, stk. 2, nr. 2).

Energiklagenævnet finder, at der ikke foreligger oplysninger i sagen, der viser, at projektet skader et internationalt beskyttelsesområdes integritet. Energiklagenævnet har herved bl.a. lagt vægt på, at relevante danske myndigheder (herunder bl.a. Miljøstyrelsen, Søfartsstyrelsen, og Søværnets Operative Kommando) i forbindelse med Energistyrelsens oplysning af sagen ingen bemærkninger har haft til Nord Streams vurdering af rørledningsprojektets virkninger på Natura 2000, Ramsar områder og Baltic Sea Protected Areas. Energiklagenævnet finder endvidere, at klager ikke er fremkommet med oplysninger, der påviser eller sandsynliggør, at projektet vil skade et internationalt beskyttelsesområdes integritet. Betingelsen i kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 2, nr. 1, for at meddele tilladelse, er således til stede.

Energiklagenævnet finder desuden, at klager ikke er fremkommet med oplysninger, der påviser, indikerer eller sandsynliggør, at de hensyn, som Energistyrelsen har inddraget ved vurderingen af projektet, har været ulovlige og usaglige, herunder bl.a. resultaterne i VVM-vurderingerne og de indkomne høringssvar fra relevante myndigheder og organisationer. Energiklagenævnet finder endvidere, at der ikke i sagen i øvrigt foreligger oplysninger, der påviser eller sandsynliggør, at Energistyrelsen har inddraget ulovlige og usaglige hensyn i forbindelse med vurderingen af projektet. Der er herefter tillige hjemmel i kontinentalsokkelovens § 4, stk. 1, for den meddelte tilladelse.

I forbindelse med tilladelsen har Energistyrelsen i medfør af kontinentalsokkelovens § 4, stk. 2, og bekendtgørelse nr. 361, § 3, fastsat vilkår for tilladelsen. Der er bl.a. sat vilkår om, at Nord Stream skal udarbejde monitoringsprogrammer for konstruktions- og driftsfasen, at miljøfarlige kemikalier som udgangspunkt ikke må udledes i den danske del af Østersøen, og at rørled-

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 23 af 26

ningsanlægget skal i anlægsfasen såvel som under driften underkastes tilsyn af de danske myndigheder m.v. Af kontinentalsokkelovens § 4, stk. 2, og § 3 i bekendtgørelse nr. 361 fremgår, at vilkårene stilles til bl.a. forebyggelse og begrænsning af forurening fra rørledninger. Det er Energiklagenævnets vurdering, at de af Energistyrelsen fastsatte vilkår i tilstrækkeligt omfang vil medvirke til at forebygge og begrænse eventuel forurening, og at de af Energistyrelsen fastsatte vilkår er rimelige.

Med hensyn til det faktiske grundlag, som Energistyrelsen har truffet den påklagede afgørelse på, bemærker Energiklagenævnet følgende:

Kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1, bestemmer at tilladelser til at nedlægge rørledninger omfattet af § 4, stk. 1, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kun kan meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom.

31. maj 2010
J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Energistyrelsen har i forbindelse med sagens behandling vurderet, at der skulle udarbejdes en VVM-vurdering af projektet, jf. kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1, idet projektet må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad.

Side 24 af 26

Energiklagenævnet er enig med Energistyrelse i, at projektet må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, og at betingelserne i kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1, derfor skal være opfyldt. Tilladelsen kan derfor kun meddeles på baggrund af 1) en miljømæssig vurdering af konsekvenserne ved nedlæggelse af rørledningerne på kontinentalsoklen, 2) og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom.

Såfremt rørledningen yderligere må antages at påvirke udpegede internationale naturbeskyttelsesområder væsentlig, kan tilladelsen endvidere kun meddeles efter en vurdering af projektets virkning på lokaliteten med hensyn til visse forhold, jf. kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1, 2. pkt.

Som anført finder Energiklagenævnet det ikke påvist eller sandsynliggjort, at projektet vil skade et internationalt beskyttelsesområdes integritet. Efter en konkret vurdering finder Energiklagenævnet endvidere, at projektet ikke vil påvirke udpegede internationale naturbeskyttelsesområder væsentligt. Energiklagenævnet har i sin vurdering heraf tillige bl.a. lagt vægt på det forhold, at relevante danske myndigheder i forbindelse med Energistyrelsens oplysning af sagen ingen bemærkninger har haft til Nord Streams vurdering af rørledningsprojektets virkninger på Natura 2000, Ramsar områder og Baltic Sea Protected Areas. Der skal således ikke foretages en vurdering i henhold til kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1, nr. 2.

Bekendtgørelse nr. 884 fastsætter kravene for det nærmere indhold af VVM-vurderingen for den del af projektet, der skal nedlægges på dansk havområde. Bekendtgørelsen er en videreførelse og uddybning af VVM-direktivet. Espoo-

konventionen fastsætter kravene til det nærmere indhold af rapporter ved vurderinger af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænser.

Energiklagenævnet finder, at den udarbejdede VVM-vurderingen opfylder de indholdsmæssige krav i bekendtgørelse nr. 884 og tillige kravene i den seneste nugældende bekendtgørelse nr. 359 af 25. marts 2010. Energiklagenævnet finder endvidere, at VVM-vurderingen foretaget i medfør af Espoo-konventionen overholder de indholdsmæssige krav i denne konvention. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på indholdet af vurderingerne og det forhold, at de pågældende forskrifter ikke indeholder en normering af, i hvilke tilfælde og under hvilke nærmere betingelser en tilladelse til etablering af rørledninger på den danske kontinentalsokkel kan meddeles. Forskrifterne stiller således alene krav til indholdet af beslutningsgrundlaget. Energiklagenævnet finder således i det hele, at sagen var behørigt oplyst, da Energistyrelsen traf afgørelsen af 20. oktober 2009.

31. maj 2010

J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Energistyrelsen har sendt VVM-vurderingen i høring hos offentligheden, og de berørte myndigheder og organisationer, jf. kontinentalsokkelovens § 4 a, stk. 1. Høringsperioden var på 8 uger. Af oplysningerne i sagen fremgår bl.a., at By- og Landskabsstyrelsen har vurderet, at de gennemførte undersøgelser af det ansøgte tracé viser, at rørledningen kan lægges uden, at der sker skader på Østersøens havmiljø. Dette gælder også for så vidt angår kemisk ammunition. Som anført er endvidere bl.a. Miljøstyrelsen, Søfartsstyrelsen, og Søværnets Operative Kommando fremkommet med bemærkninger til projektet. I forbindelse med Energistyrelsens høring af offentligheden er klager fremkommet med et høringssvar.

Side 25 af 26

Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft behørig lejlighed til at udtale sig i sagen.

Energiklagenævnet finder herefter samlet, at Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 er truffet på et fuldt tilstrækkeligt oplyst grundlag, og at der ikke er begået sagsbehandlingsfejl eller andre tilblivelsesmangler i forbindelse med udstedelsen af afgørelsen.

Energiklagenævnet stadfæster på denne baggrund Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009.

Energiklagenævnets afgørelse

Energistyrelsens afgørelse af 20. oktober 2009 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 3. maj. 2010 og har efterfølgende været i skriftlig votering.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 6 a i kontinentalsokkeloven.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

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

P. N. V.

Poul K. Egan
Nævnshormand

31. maj 2010
J.nr.: 1111-1
Eksp.nr.: 49233
SSH-EKN

Side 26 af 26

/ Signe Sara Hildebrandt
Fuldmægtig