

## MRF 2021.113

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 2. marts 2021 (j.nr. 18/05049)

***Miljø- og Fødevareklagenævnet havde ikke kompetence til at behandle klage over uklarhed i miljøgodkendelse om håndtering af radioaktivt NORM-affald, da radioaktiv stråling og radioaktivt affald ikke er omfattet af miljøbeskyttelseslovens forureningsbegreb.***

Frederikshavn Kommune meddelte den 9. marts 2018 miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til ophugning af skibe, platforme og olierigge samt udledning af overfladevand til recipienten. Det fremgik af tilladelsen, at virksomheden forventede, at anlægget ville ophugge ca. 15 skibe på årsbasis svarende til ca. 150.000 tons, og at der desuden vil ske ophugning af 4-5 platforme svarende til 50.000 tons om året. Det fremgik endvidere, at der ved ophugning af platforme og olierigge kunne forekomme NORM, og det var i tilladelsen beskrevet, hvordan håndteringen heraf skulle foregå, herunder at NORM under undtagelsesværdierne skulle opsamles i tønder og mærkes med strålingsniveau, mængder, dato og oprindelse. Dertil var der stillet vilkår om, at virksomheden skulle overholde Sundhedsstyrelsens regler. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at der i miljøgodkendelse var uafklarede forhold i relation til håndtering af NORM, og at Sundhedsstyrelsen var myndighed for, hvor NORM-affald kunne behandles og lagres, hvorfor det

forventedes, at Sundhedsstyrelsen ville melde ud, hvad der skulle ske med NORM uden for undtagelseskriterierne. Det blev under sagens behandling oplyst, at Sundhedsstyrelsen i juli 2020 havde meddelt tilladelse til virksomheden til håndtering og kortopbevaring af NORM. Det oplystes endvidere af kommenen, at denne ikke havde hjemmel til at stille vilkår vedrørende håndtering af NORM i miljøgodkendelsen, og at der i forbindelse med udarbejdelse af virksomhedens miljøgodkendelse havde været dialog med Sundhedsstyrelsen om disse forhold. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at miljøbeskyttelseslovens forureningsbegreb ikke omfatter stråling, lys, elektromagnetiske felter og lignende, jf. miljøbeskyttelseslovens § 2, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, modsætningsvis. Da klagen vedrørte miljøgodkendelsens håndtering af NORM, vedrørte klagen ikke forhold, som reguleres af miljøbeskyttelsesloven. Nævnet havde derfor ikke kompetence til at behandle klagen, der derfor blev afvist.

***Kommentar:*** Afgørelsen viser en næppe overvejet konsekvens af miljøbeskyttelseslovens forureningsbegreb, der går tilbage til den første miljøbeskyttelseslov fra 1974, hvor radioaktivt materiale blev holdt uden for. Dette betyder, som nævnet korrekt anfører, at miljøgodkendelsen ikke kan regulere håndtering af lavradioaktivt affald (NORM-affald), men det rejser imidlertid et andet problem, fordi miljøgodkendelsen samtidigt erstatter en VVM-tilladelse, og håndtering af NORM-affald er omfattet af miljøvurderingsloven og VVM-direktivet, som det i øvrigt fremgår af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i **MRF 2021.38 Mfk**, og hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet har kompetence. Da der er tale om en EU-retlig forpligtelse, er Miljø- og Fødevareklagenævnet herefter forpligtet til af egen drift at sikre, at VVM-direktivets bestemmelser om miljøvurdering og tilladelse til behandling af NORM-affald er i overensstemmelse med direktivets regler. I den sammenhæng skal man i øvrigt være opmærksom på, at der i en del tilfælde forekommer lavradioaktivt affald (NORM-affald), som ofte er blandet sammen med andet affald, hvilket f.eks. også gælder for en del udtjente brandalarmer.

---

2. marts 2021  
Sagsnr. 18/05049 (tidligere  
NMK-10-01314)  
Klagenr. 1000564 (tidl. Klage  
ID 275092)  
MKA

## AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

### AFVISNING AF KLAGE over miljøgodkendelse til ophugning af skibe, platforme og olierigge samt udledning af overfladevand til recipienten i Frederikshavn Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 91, stk. 1.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Frederikshavn Kommunes afgørelse af miljøgodkendelse af 9. marts 2018 om miljøgodkendelse til ophugning af skibe, platforme og olierigge samt udledning af overfladevand til recipienten, A1 , matr. nr. F1 , 9900 Frederikshavn.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2.<sup>3</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**  
Toldboden 2  
8800 Viborg  
  
Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneneshus.dk  
www.naevneneshus.dk

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet**

Afgørelsen er den 4. april 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 8. maj 2018 indsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har anført, at der i miljøgodkendelsen er uafklarede forhold i forhold til håndtering af det radioaktive affald, der kommer ind med platforme og olierigge. Klager har uddybet, at det er uklart hvilke oliefelter platformene kommer fra, hvor stor en andel af skallerne, der består af organiske forbindelser, hvilke processer der styrer udfældningen af materiale på indersiden af rørsystemerne, om der udfældes skaller i både gas og olieledninger, hvilke radioaktive stoffer skallerne fra rørsystemerne indeholder, og om der er forskel på udfældninger fra gas og olieledninger, og i så fald hvilken.

Det fremgår af klagen, at klager gerne vil sikre sig, at neddeling af rør med muligt indhold af radioaktivt affald sker med saks og ikke med skærebrænder, idet der ved skærebrænding er risiko for spredning af røggasser med et radioaktivt indhold.

Klager har anført, at det ikke fremgår af miljøgodkendelsen, hvorhenne NORM<sup>4</sup> affald uden for undtagelseskriterierne havner, og at der er en risiko for, at NORM affald uden for undtagelseskriterier kan blive ”lagret” på ubestemt tid på havnearealet i Frederikshavn, og at der ikke i miljøgodkendelsen er stillet vilkår om, at NORM affald skal afleveres til godkendt modtager. Videre er det anført, at det er Sundhedsstyrelsen, der er myndighed for, hvor NORM affald uden for undtagelseskriterierne kan behandles eller lagres, og at klager forventer, at Sundhedsstyrelsen melder ud, hvad der skal ske med NORM affald uden for undtagelseskriterier både i forhold til virksomheden og i forhold til andre tilsvarende anlæg i Danmark.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Den påklagede afgørelse*

Frederikshavn Kommune har den 9. marts 2018 truffet afgørelse om miljøgodkendelse til ophugning af skibe, platforme og olierigge samt udledning af overfladevand til recipienten.

Miljøgodkendelsen er meddelt med hjemmel i § 33 i miljøbeskyttelsesloven.

Det fremgår af afgørelsen, at virksomheden forventer, at anlægget vil ophugge ca. 15 skibe på årsbasis svarende til ca. 150.000 tons, og at der desuden vil ske ophugning af 4-5 platforme svarende til 50.000 tons om året.

<sup>4</sup> NORM: Naturligt forekommende radioaktivt materiale.

De emner, der skal ophugges vil blive transporteret til virksomheden ad søvejen, hvor to store kraner vil bringe emnerne på land. Virksomheden vil ophugge skibe, platforme samt olierigge ved brug af klipning og skærebrænding. Det fremgår af afgørelsen, afsnit 2.1, side 21, at klipning vil blive anvendt, når det er gennemførligt, men at klipning ikke kan anvendes på store strukturer, hvorfor man også må bruge skærebrænding.

Ved ophugning af platforme og olierigge kan der forekomme NORM, da der i undergrunden findes et naturligt indhold af radioaktivitet. Det potentielle indhold af NORM i platforme og olierigge afhænger af, hvor platformen/olieriggen har opereret.

Det fremgår af miljøgodkendelsens afsnit 2.1 om beskrivelse af virksomheden, at v1 står for håndteringen og bortskaffelse af NORM på virksomheden.

Hvis ophugningsemnet indeholder NORM, vil dette blive afrenset ved hjælp af højtryksrensning i et lukket system. Vand, der benyttes til denne afrensning, filtreres efterfølgende således, at NORM frasepareres og vandet recirkuleres til systemet. Anlægget er et mobilt anlæg, som placeres på kajarealet og fjernes efter endt brug. Der vil være tale om ret små mængder NORM ved hver afrensning.

NORM under undtagelsesværdierne opsamles i tønder og mærkes med strålingsniveau, mængder, dato og oprindelse. Tønderne opbevares i virksomhedens lagerhal i maksimalt et år, inden det fragtes til v1 behandlingsanlæg i [REDACTED], der har godkendelse til at modtage denne type affald.

I miljøgodkendelsen har Frederikshavn Kommune blandt andet fastsat følgende vilkår vedrørende udnyttelse af godkendelsen:

”2. I forbindelse med håndtering af NORM skal virksomheden overholde Sundhedsstyrelsens regler herfor. Inden modtagelse og håndtering skal Frederikshavn Kommune modtage dokumentation for at disse regler vil blive overholdt. [note 1: NORM (Naturally Occurring Radioactive Materials) Naturligt forekommende radioaktivt materiale.] [note 2: Sundhedsstyrelsens bekendtgørelse nr. 85 af 2. februar 2018 om brug af radioaktive stoffer.]”

For luftforurening er der i miljøgodkendelsen blandt andet fastsat følgende vilkår:

”15. I den udstrækning det er muligt, skal der benyttes klipning frem for skærebrænding.

16. Såfremt, der kommer ny viden om fx skærerøgens mobilitet, skærebrændernes intermittens eller koncentration og partikelfordeling af

skærerøg, skal virksomheden på anmodning fra tilsynsmyndigheden, dog maksimalt 1 gang årligt, få udført vejledende OML-beregninger. Ved beregningerne benyttes en B-værdi for svejserøg på 0,004 mg/m<sup>3</sup>.”

Vedrørende affald har Frederikshavn Kommune blandet andet fastsat følgende vilkår:

”28. Farligt affald må maksimalt opbevares på virksomheden i ét år. Erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse samt NORM må maksimalt opbevares på virksomheden i ét år.

29. Oplagsområder til farligt affald skal være indrettet og afmærket således, at det enkelte område er tydeligt afgrænset, og så det klart fremgår, hvor de forskellige affaldsfraktioner skal opbevares.

30. Hvis virksomheden modtager farligt affald, der ikke kan identificeres, skal affaldet placeres i et særskilt oplagsområde adskilt fra de øvrige oplag, mens der pågår nærmere undersøgelser eller eventuelle analyser heraf, eller mens virksomheden indhenter tilsynsmyndighedens stillingtagen til sagen.

31. Alle emballager til farligt affald skal være egnede til opbevaring af den pågældende affaldsfraktion og forsynede med tydelig mærkning.”

Det fremgår af den miljøtekniske vurdering, at hensigten med vilkår 28 er, at sikre et vist flow således at der ikke sker en ophobning af farligt affald på virksomheden, og at erhvervsaffald (farligt og ikke farligt affald) egnet til materialenyttiggørelse maksimalt må opbevares på virksomheden i ét år efter § 68 stk. 3, i affaldsbekendtgørelsen. Videre fremgår det, at der efter § 24 i bekendtgørelse om brug af radioaktive stoffer må opbevares NORM på virksomheden i maksimalt 1 år, og at vilkåret er stillet for helhedens skyld.

## *2.2 Frederikshavn Kommunes bemærkninger til klagen*

Frederikshavn Kommune har den 24. april 2018 indsendt bemærkninger til klagen.

Frederikshavn Kommune har bemærket, at kommunen ikke i sagsbehandlingen har efterspurgt oplysninger om, hvor platforme og olierigge, der vil blive ophugget, stammer fra, men det formodes, at den primære andel vil stamme fra olieletterne i Nordsøen. Kommunen har videre bemærket, at det ikke er forhold, som er reguleret i miljøgodkendelsen, og at godkendelsens vilkår skal overholdes uanset, hvor emnerne kommer fra.

Vedrørende NORM henviser Frederikshavn Kommune til Sundhedsstyrelsen, idet denne instans er myndighed for så vidt angår håndtering, opbevaring og bortskaffelse af NORM.

Afslutningsvis har Frederikshavn Kommune bemærket, at det fremgår af miljøgodkendelsens vilkår 28, at NORM maksimalt må opbevares på virksomheden i ét år, og at der således ikke er risiko for lagring af NORM på ubestemt tid på virksomheden.

### *2.3 Nye oplysninger under sagens behandling*

På forespørgsel fra Miljø- og Fødevareklagenævnet har Frederikshavn Kommune den 9. februar 2021 oplyst, at Sundhedsstyrelsen den 22. juli 2020 har meddelt tilladelse til virksomheden til håndtering og kortopbevaring af NORM. Virksomheden har ikke haft brug for tilladelsen før 2020, idet virksomheden ikke har modtaget materiale, der indeholdt NORM i 2018 eller 2019. Kommunen har desuden oplyst, at kommunen ikke har hjemmel til at stille vilkår vedrørende håndtering af NORM i virksomhedens miljøgodkendelse, og der har i forbindelse med udarbejdelse af virksomhedens miljøgodkendelse været dialog med Sundhedsstyrelsen om disse forhold. Det er Sundhedsstyrelsen, som er tilsynsmyndighed vedrørende virksomhedens håndtering af NORM. Vilkår 15 og 16 om bruge klipning frem for skærebrending, er ikke fastsat for at begrænse NORM på virksomheden. Kommunen har den 9. februar 2021 fremsendt kopi til Miljø- og Fødevareklagenævnet af tilladelsen fra Sundhedsstyrelsen til håndtering af NORM på virksomheden.

På forespørgsel fra Miljø- og Fødevareklagenævnet har Sundhedsstyrelsen den 12. februar 2021 bekræftet, at Sundhedsstyrelsen er tilsynsmyndighed i forhold til virksomhedens håndtering af NORM i forbindelse med ophugningen, og at virksomheden i forbindelse med ansøgning om tilladelse har skullet oplyse om virksomhedens arbejdsprocesser, hvori der indgik NORM.

## **3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, at afgørelser truffet i henhold til loven kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 2, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, at loven regulerer al virksomhed, som gennem udsendelse af faste, flydende eller luftformige stoffer, gennem udsendelse af mikroorganismer, der kan være til skade for miljø og sundhed, eller ved frembringelse af affald kan medføre forurening af luft, vand, jord og undergrund samt rystelser og støj.

Det følger modsætningsvis heraf, at miljøbeskyttelseslovens forureningsbegreb ikke omfatter stråling, lys, elektromagnetiske felter og lignende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klagen ikke vedrører forhold, der reguleres af miljøbeskyttelsesloven. Nævnet har lagt vægt på, at der klages over virksomhedens håndtering af NORM, og at NORM ikke er omfattet

af miljøbeskyttelseslovens forureningsbegreb.<sup>5</sup> Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at virksomhedens håndtering af NORM varetages af Sundhedsstyrelsen efter bekendtgørelse nr. 670 af 1. juli 2019 om brug af radioaktive stoffer.

### *3.2 Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3.

### *3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Frederikshavn Kommunes afgørelse af miljøgodkendelse af 9. marts 2018 om miljøgodkendelse til ophugning af skibe, platforme og olierigge samt udledning af overfladevand til recipienten, A1 , matr. nr. F1 , 9900 Frederikshavn.

<sup>5</sup> Folketingstidende 1972/73, tillæg A, spalte 3935.