

## MRF 2021.118

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. marts 2021 (j.nr. 20/00881)

***Miljøgodkendelse til kapacitetsudvidelse på affaldsforbrændingsanlæg ophævet og hjemvist, da godkendelsesmyndigheden ikke havde modtaget en basistilstandsrapport som krævet efter IE-direktivets art. 22, stk. 2, forud for godkendelsen, uanset der ikke var klaget over denne mangel.***

Miljøstyrelsen meddelte den 18. december 2019 miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til kapacitetsudvidelse på et affaldsforbrændingsanlæg i Skanderborg. Forbrændingsanlægget var beliggende ca. 500 meter fra nærmeste boligområde og ca. 5,6 km fra nærmeste Natura 2000-område. Forbrændingsanlægget havde ovnlinjerne 1 og 2 med en samlet forbrændingskapacitet på 70.000 tons affald pr. år. Det fremgik af miljøgodkendelsen, at virksomheden havde ansøgt om at udskifte det luftkølede murværk i ovnlinje 2 til vandkølede slidsoner med henblik på at reducere de årlige vedligeholdelsesomkostninger. Den indfyrede effekt på ovnlinje 2 ville med ombygningen blive forøget med 2,94 MW, svarende til ca. 1 tons affald pr. time, således at kapaciteten ville øges fra 5,5 til 6,5 tons affald pr. time. Det fremgik endvidere, at godkendelsen ikke forudsatte udarbejdelse af en basistilstandsrapport, da den øgede kapacitet på ovnlinje 2 ikke ville have betydning for forureningen af jord eller grundvand. Virksomheden ville i stedet i forbindelse med den senere revurdering udarbejde en basistilstandsrapport, der kræves efter

miljøbeskyttelseslovens § 35 c, som gennemfører IE-direktivets art 22, stk. 2. Det var yderligere oplyst, at Miljøstyrelsen i december 2019 på baggrund af en screening havde vurderet, at projektet ikke ville påvirke miljøet væsentligt og derfor ikke var VVM-pligtigt. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at der ikke var foretaget en vurdering af det øgede bidrag af dioxin til omgivelserne, at godkendelsen ville medføre en stigning i den faktuelle belastning, og at der ikke var foretaget tilstrækkelige vurderinger af belastningen af habitater og vandmiljø. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt, at det udgjorde en væsentlig retlig mangel, at miljøgodkendelsen var meddelt, før godkendelsesmyndigheden havde modtaget en basistilstandsrapport. Nævnet bemærkede, at forholdet vedrørende den kommende revurdering ikke kunne medføre en fravigelse af kravet om basistilstandsrapport, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 14 og § 15, stk. 2. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede herefter afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

***Kommentar:*** Afgørelsen er i overensstemmelse med klagenævnets prøveforpligtelse og illustrerer, hvordan basisrapporten om den eksisterende jordforurening skal være en del af miljøgodkendelsen, men det kan undre, at Miljøstyrelsen antog, at basistilstandsrapport kunne udsættes. Om bestemmelsens anvendelsesområde se Gorm Møller: *Kommenteret miljøbeskyttelseslov, 2019, s. 714 ff.* samt Peter Pagh: *Ansvarssuccession for forurenede ejendomme, 2014, s. 76 ff.*

---

5. marts 2021  
Sagsnr.: 20/00881  
Klagenr.: 1005829  
MIJHH

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

### **OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af tillæg til miljøgodkendelse til kapacitetsudvidelse på affaldsforbrændingsanlæg i Skanderborg Kommune**

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 18. december 2019 om tillæg til miljøgodkendelse til kapacitetsudvidelse på ovnlinje 2, A1, 8660 Skanderborg, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

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 13. januar 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 20. februar 2020 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har anført, at Miljøstyrelsen ikke har foretaget en vurdering af det øgede bidrag af dioxin til omgivelserne. Klager har desuden anført, at den beskrevne egenkontrol ikke dokumenterer overholdelsen af emissionsgrænseværdierne.

Klager har endvidere anført, at der ved afgørelsen meddeles godkendelse til en faktisk udvidelse af kapaciteten, idet den hidtidige godkendte kapacitet på anlægget ikke har været fuldt udnyttet. Konsekvensen heraf bliver, at den faktuelle belastning stiger.

Klager har anført, at når der brændes POP-stoffer, så er kravet til temperaturen i efterbrænderen 1.100 °C i mindst 2 sekunder. Klager har derfor bemærket, at der ikke er stillet et tilstrækkeligt krav til destruktion af dioxin. Klager har videre anført, at der ikke bør tilføres affald til anlægget, før temperaturen er oppe på 850 °C, og det ikke er angivet, hvilket affald der forbrændes samtidigt med at kontrolmålingerne foretages.

Klager har desuden anført, at Miljøstyrelsen ikke har vurderet påvirkningen af NOx bidraget fra anlægget i forhold til habitater og vandmiljø, herunder Skanderborg Fjord. Klager har hertil anført, at der ved beregningerne af belastningen til omgivelserne skal indgå opstart- og nedlukningssituationer samt emissioner fra uregelmæssig drift, og vurdering af vandmiljøet skal inddrage både bidrag fra spildevand og deposition.

Klager har endelig problematiseret OML-beregningen og de indsatte data.

Klager har i øvrigt anført en række betragtninger om:

- genbrug og genanvendelse, herunder udvikling af affaldssammensætning generelt og betydningen for brændværdien og dermed for opholdstiden i efterforbrændingskammeret,
- udfasningsplan, og
- fødevarekvaliteter.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Virksomheden og området*

Den i sagen omhandlede virksomhed er et affaldsforbrændingsanlæg, som har miljøgodkendelse til forbrænding af forbrændingsegnet affald fra bl.a. husholdninger og erhverv.

Det fremgår af sagen, at virksomheden i dag har ovnlinjerne 1 og 2 med en samlet forbrændingskapacitet på 70.000 tons affald pr. år.

Virksomheden er omfattet af lokalplan nr. 127 ”Gl. Skanderborg – For et erhvervsområde ved Danmarksvej”, som er udlagt til erhvervsområde. Mod nord grænser området op til jernbanelinje og motorvej. Mod vest, syd og øst grænser anlægget op til industri.

De nærmeste boligområder er beliggende ca. 500 meter sydvest og ca. 500 meter sydøst for anlægget.

Virksomheden er beliggende 5,6 km øst for Natura-2000 området N52 ”Salten Å, Salten Langsø, Mossø og søer syd for Salten Langsø og dele af Gudenå” og 8 km syd for N232 ”Lillering Skov, Stjær Skov, Tåstrup Sø og Tåstrup Mose”, samt ca. 9,5 km sydøst for N54 ”Yding Skov og Ejer Skov”.

## 2.2 Den påklagede afgørelse

På baggrund af virksomhedens ansøgning har Miljøstyrelsen den 18. december 2019 meddelt miljøgodkendelse til kapacitetsudvidelse af ovnlinje 2. Miljøgodkendelsen er meddelt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33.<sup>4</sup>

Det fremgår af miljøgodkendelsen, at virksomheden har ansøgt om at udskifte det luftkølede murværk i ovn 2 til vandkølede slidsoner med henblik på at reducere de årlige vedligeholdelsesomkostninger. Den indfyrede effekt på ovnlinje 2 vil med ombygningen blive forøget med 2,94 MW, svarende til ca. 1 tons affald pr. time, således at kapaciteten øges fra 5,5 til 6,5 tons affald pr. time.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at der ikke med ændringen sker en forøgelse af den samlede affaldsmængde, som tilføres anlægget, men at anlægget vil få bedre mulighed for at udnytte den godkendte årlige mængde. Den øgede drift på ovnlinje 2 vil blive modsvaret af en mindre forbrænding på ovnlinje 1. Ved en øget tilførsel af affald pr. time vil der opstå en øget røggasmængde og ændrede røggashastigheder og opblandingsforhold i ovnens efterforbrændingszone. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at virksomhedens røggasrensningssystem har tilstrækkelig kapacitet til fortsat at sikre overholdelse af emissionsgrænseværdierne.

Det er i afgørelsen anført, at godkendelsen ikke forudsætter udarbejdelse af en basistilstandsrapport, idet Miljøstyrelsen har vurderet, at den øgede kapacitet på ovnlinje 2 ikke vil have betydning for forureningen af jord eller grundvand. Virksomheden vil i stedet i forbindelse med den senere revurdering udarbejde en basistilstandsrapport.

<sup>4</sup> Dagældende lovbekendtgørelse nr. 681 af 2. juli 2019 om miljøbeskyttelse.

Det fremgår endvidere af sagen, at Miljøstyrelsen på baggrund af en screening har vurderet, at projektet ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Projektet findes derfor ikke at være omfattet af krav om miljøvurdering (ikke VVM-pligtigt). Afgørelsen er truffet den 18. december 2019, jf. § 21 i miljøvurderingsloven.<sup>5</sup>

### *2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen*

Miljøstyrelsen har den 5. februar 2020 indsendt bemærkninger til klagen.

Indledningsvist har Miljøstyrelsen bemærket, at styring af affaldsstrømme i det danske samfund, lukning af forbrændingsanlæg og kommunernes anvisning til forbrændingsanlæg ikke reguleres af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og godkendelsesbekendtgørelsen. Styrelsen har således ingen yderligere kommentarer hertil.

Miljøstyrelsen har desuden bemærket, at ombygningen af ovn 2 ikke har til formål at øge mængden af affald til forbrænding, men at reducere slaggedannelse og vedligeholdelse for dermed at opnå en mere stabil drift på ovnen. Som følge af ombygningen vil der opstå en effektforøgelse på ovn 2. Virksomheden vil på den baggrund være i stand til bedre at udnytte den årlige godkendte mængde affald. Virksomheden har de seneste par år grundet revision og vedligeholdelse af ovnlinje 2 ikke kunnet udnytte den fulde kapacitetstilladelse på 70.000 tons affald pr. år. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at miljøbelastningen ved den begrænsede øgede mængde affald til den faktiske indfyrede mængde, siden den revurderede godkendelse blev meddelt i 2006, kan holdes inden for de forudsætninger, der lå til grund for godkendelsen.

Miljøstyrelsen har endvidere bemærket, at godkendelsesmyndigheden ikke skal tage stilling til nødvendigheden af det ansøgte.

I forhold til krav om opholdstid og temperatur i efterforbrændingskammeret (EBK) har Miljøstyrelsen bemærket, at virksomheden ikke har miljøgodkendelse til at afbrænde særlige affaldstyper, der indeholder POP-stoffer. Virksomheden er derfor underlagt kravet i affaldsforbrændingsbekendtgørelsen om en EBK-temperatur der i mindst 2 sekunder holdes på mindst 850 °C.<sup>6</sup> Anlægget renser desuden røggassen for dioxin ved aktivt kul. Miljøstyrelsen har desuden anført, at præstationskontrollerne af dioxin har vist, at emissionen oftest ligger under detektionsgrænsen, og at de målinger, der har ligget over detektionsgrænsen, har vist, at emissionen er 15-20 gange under emissionsgrænseværdien. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at den begrænsede øgede timekapacitet på ovn 2 ikke vil ændre på dette forhold.

<sup>5</sup> Dagældende lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 1271 af 21. november 2017 om anlæg, der forbrænder affald.

I forhold til kvælstofbelastningen har Miljøstyrelsen oplyst, at der er udarbejdet en OML-beregning, som ligeledes er indgået i afgørelsen om ikke VVM-pligt. Beregningerne er udført indtil 16 km fra virksomheden. Miljøstyrelsen forstår klagers henvisning til Skanderborg Fjord, som en henvisning til Norsminde Fjord, beliggende 17,5 km mod øst. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at merdepositionen vil være uden betydning for Nordsminde Fjord. Merdepositionen fra nudriften og emissionen til en fremtidig drift med fuld udnyttelse af affaldsmængden, og hvor der teoretisk udledes op til emissionsgrænsen vil være 6 gram N/ha/år i afstanden 16 km fra virksomheden. Baggrundsdepositionen af kvælstof er 11-13 kg N/ha/år.

Endeligt har Miljøstyrelsen bemærket, at det mellem styrelsen og virksomheden er aftalt, at OML-beregningen med 10 års meteorologiske data kan anvendes, hvilket støttes af Miljøstyrelsens notat "Anbefaling af metode til estimering af tør- og våddeposition af gasser og partiker i relation til VVM",<sup>7</sup> hvor der anføres, at det i relation til VVM vil være mest korrekt at anvende 10 års data til beregning af deposition på naturområder.

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

#### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse*

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,<sup>8</sup> at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle forholdet om basistilstandsrapport.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

#### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

##### *3.2.1 Indledende bemærkninger*

Den i sagen omhandlede virksomhed er et affaldsforbrændingsanlæg omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i

<sup>7</sup> Miljøstyrelsens notat "Anbefaling af metode til estimering af tør- og våddeposition af gasser og partiker i relation til VVM" af 28. januar 2014, udarbejdet af DCE (Aarhus Universitet), side 5, 3. afsnit.

<sup>8</sup> Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomheden er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under listepunkt 5.2, a).<sup>9</sup>

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed.

### 3.2.2 Ad 2) *Basistilstandsrapport*

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, at de bilag 1-virksomheder, som bruger, fremstiller eller frigiver relevante farlige stoffer, som stammer fra en aktivitet omfattet af bilag 1, skal udarbejde en rapport med oplysninger om og dokumentation for jordens og grundvandets tilstand med hensyn til forurening (basistilstandsrapport) i forbindelse med godkendelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, eller revurdering, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 41 a eller 41 b. Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 3, at basistilstandsrapporten skal opfylde kravene i bilag 7.

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 65, stk. 3, at virksomheder, der er omfattet af stk. 1 og 2, skal udarbejde en basistilstandsrapport i forbindelse med ansøgning om udvidelse eller ændring, hvis ansøgningen indsendes efter 7. januar 2014 eller 7. juli 2015, jf. stk. 1 og 2, men før den første revurdering.

Når godkendelsesmyndigheden har modtaget en ansøgning om godkendelse af en bilag 1-virksomhed, herunder om godkendelse af en udvidelse eller ændring, træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt virksomheden skal udarbejde en basistilstandsrapport eller en supplerende basistilstandsrapport i henhold til § 14, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 15, stk. 1. Ifølge § 15, stk. 2, må der ikke meddeles godkendelse, før godkendelsesmyndigheden har modtaget en basistilstandsrapport, der opfylder kravene i bilag 7.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på denne baggrund, at det er en væsentlig retlig mangel, at der meddelt miljøgodkendelse, før godkendelsesmyndigheden har modtaget en basistilstandsrapport, der opfylder kravene i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 7. Nævnet bemærker, at forholdet vedrørende den kommende revurdering ikke kan medføre en fravigelse af kravet om basistilstandsrapport, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 14 og § 15, stk. 2.

### 3.3 *Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

<sup>9</sup> Bekendtgørelse nr. 2255 af 29. december 2020 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 1, punkt 5.2: Bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald i affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg: a) For ikke-farligt affald, hvor kapaciteten er større end 3 tons/time. (s).

### *3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 18. december 2019 om tillæg til miljøgodkendelse til kapacitetsudvidelse af ovnlinje 2, A1 , 8660 Skanderborg, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen