

MRF 2021.138

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. marts 2021 (j.nr. 20/04876)

Miljøgodkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald ophævet og hjemvist, da det ikke i tilstrækkelig grad var belyst, hvorledes anlægget kunne sikre en effektiv håndtering af skadelige stoffer, og da anlæggets støttebrændere ikke havde tilstrækkelig effekt i overensstemmelse med affaldsforbrændingsbekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen meddelte den 27. februar 2020 miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven § 33 til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald klassificeret som ikke-farligt affald på et affaldsforbrændingsanlæg. Forbrændingsanlægget var godkendt til afbrænding af husholdnings- og erhvervsaffald og havde ovnlinjerne 1, 2 og 4 med en samlet årlig forbrændingskapacitet på 260.000 tons affald pr. år. Ovnlinje 1 og 2 opstartede og nedlukkede på biomasseaffald, eventuelt med samtidig drift af to støttebrændere. Miljøgodkendelsen var meddelt som et tillæg til en revideret miljøgodkendelse fra oktober 2019, hvoraf det fremgik, at støttebrændernes placering og effekt betød, at de ikke kunne benyttes som opstartsbrændere. Den reviderede godkendelse var meddelt på vilkår om, at støttebrænderne fra den 1. januar 2024 skulle benyttes under opstart og nedlukning for at sikre, at temperaturerne opretholdtes. Opfyldelse heraf vil kræve en ombygning og etablering af nye opstartsbrændere. Forbrændingsanlægget havde endvidere i november 2015 fået en midlertidig miljøgodkendelse til forbrænding af ikke-farligt shredderaffald med op til 10 % af den indfyrede mængde. Godkendelsen var tidsbegrænset frem til december 2017, da der forelå begrænset viden om forbrændingsegnet shredderaffald og påvirkningen af bl.a. slagger. På baggrund af en præstationskontrol i forbindelse med den midlertidige godkendelse havde Miljøstyrelsen i godkendelsen fra februar 2020 vurderet, at virksomheden med høj sandsynlighed kunne forbrænde affaldsfraktionen uden uacceptable øgede luftemissioner eller påvirkning af slaggen. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at miljøgodkendelsen var meddelt på et tvivlsomt retsgrundlag, at slagger skulle deponeres på et kontrolleret deponi, og at anlægget ikke var egnet til at afbrænde efterbehandlet shredderaffald, da det

indebar en belastning af omgivelserne. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at det tilkommer den anvisende kommune at afgøre, hvorvidt affald er farligt og forbrændingsegnet, hvorfor nævnet ikke havde kompetence til at behandle denne del af klagen. Nævnet lagde til grund, at forbrændingsanlægget var omfattet af godkendelsespligten i miljøbeskyttelsesloven kapitel 5, jf. godkendelsesbekendtgørelsen bilag 1, punkt 5.2.a, samt omfattet af affaldsforbrændingsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 1. Nævnet fandt, at ovnlinje 1 og 2 ikke havde støttebrændere med tilstrækkelig effekt i overensstemmelse med affaldsforbrændingsbekendtgørelsen, og at Miljøstyrelsen ikke havde forholdt sig til betydningen for afbrænding af efterbehandlet shredderaffald på ovnlinje 1 og 2, førend de påbudte støttebrændere var etableret. Nævnet fandt endvidere, at Miljøstyrelsen ikke havde forholdt sig til fravigelser af bekendtgørelsens krav om indretning og drift i henhold til bekendtgørelsens § 19. Da Miljøstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad havde belyst, hvorledes anlægget kunne sikre en effektiv destruktion og håndtering af skadelige stoffer fra den nye affaldsfraktion, led afgørelsen af en væsentlig mangel. Nævnet lagde herved vægt på, at støttebrænderne med lav effekt kan have væsentlig betydning for ovnlinjernes mulighed for at opretholde den krævede temperatur og opholdstid og dermed for effektiv destruktion og håndtering af skadelige stoffer fra den nye affaldsfraktion. Endeligt fandt nævnet, at Miljøstyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang havde belyst betydningen af afbrændingen i forhold til slaggens kvalitet og genanvendelsesegenskaber, herunder ved inddragelse af resultater fra den tidligere midlertidige miljøgodkendelse. På denne baggrund ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Ophævelse og hjemvisning af miljøgodkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald på forbrændingsanlæg i Aarhus Kommune

20/04876

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 91, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 27. februar 2020 om miljøgodkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald på affaldsforbrændingsanlæg beliggende [A1], 8200 Aarhus N, 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[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 101 i miljøbeskyttelsesloven.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 26. marts 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at:

- projektet vil medføre en forøget udledning af bl.a. dioxin og tungmetaller til omgivelserne,

- Miljøstyrelsen ikke har vurderet på de kumulative effekter fra deposition af udledninger af tungmetaller, PCB og dioxin, herunder udledningerne uden for normale driftssituationer,
- miljøgodkendelsen er meddelt på et tvivlsomt retsgrundlag,
- projektet medvirker til en øget belastning af grundvandet med tungmetaller fra slagger anvendelsen,
- slaggen skal deponeres på et kontrolleret deponi, og
- shredderaffald skal destrueres på et sikkert anlæg designet til destruktion af dioxiner.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

Klager har anmodet om, at klage tillægges opsættende virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 25. august 2020 truffet afgørelse om afslag på opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Den i sagen omhandlede virksomhed er beliggende i et erhvervsområde nord for Aarhus og de nærmeste boligområder er beliggende i en afstand af ca. 650 meter. Den nærmeste bolig ligger ca. 270 meter sydøst for arealet.

Der er ca. 9 km til Natura 2000 området H233 "Brabrand Sø med omgivelser". Derudover er der flere beskyttede naturområder efter naturbeskyttelseslovens § 3 i form af to søer i en afstand af henholdsvis 190 meter nordøst for anlægget og 220 meter mod sydvest, en større sø/engareal ca. 300 meter øst for anlægget og en række vandhuller syd og øst for anlægget i afstande på 300-400 meter. De nærmeste terrestriske naturområder beskyttet efter § 3 i lov om naturbeskyttelse er en eng og et overdrev i en afstand på 600-800 meter mod øst.

2.2 Virksomheden

Den i sagen omhandlede virksomhed er et affaldsforbrændingsanlæg, som er godkendt til afbrænding af husholdnings- og erhvervsaffald. Virksomheden er omfattet af listepunkt 5.2.a og 1.1.b.

Det fremgår af sagen, at virksomheden i dag har ovnlinjerne 1, 2 og 4 med en samlet årlig forbrændingskapacitet på 260.000 tons affald pr. år.[4]

Alle ovnlinjerne 1, 2 og 4 er kraftvarmelinjer og producerer fjernvarme og el.

Ovnlinje 1 og 2 opstarter og nedlukker på biomasse/biomasseaffald, eventuelt med samtidig drift af to støttebrændere hver med en effekt på 4-5 MW. Ovn 1 og 2 har hver en nominel kapacitet på 8 tons/time ved 10,5 GJ/ton. Røggasrensningen på ovnlinje 1 og 2 består af et separat semitørt røggasrensningsanlæg. For at neutralisere sure røggasser inddyses der i reaktorkanalen læsket brændt kalk opblandet med teknisk vand. Desuden inddyses aktivt kul i reaktorkanalen til fjernelse af dioxin og Hg. Røggassen ledes herefter gennem et posefilter, hvor restprodukterne opsamles. Rensning af NOx opnås ved inddysning af ammoniak i kedlerne. Endeligt er der etableret røggaskondensering i forbindelse med tillæg til miljøgodkendelse af 23. april 2008.

Ovnlinje 4 opstarter og nedlukker ved brug af to støttebrændere hver med en effekt på 16 MW. Ovn 4 har en nominel kapacitet 19 tons/time ved 11 GJ/ton. Ammoniak indsprøjtes i kedlen til NOx-rensning. Efter kedlen indsprøjtes kul i røggasstrømmen, inden der renses for dioxin og tungmetaller mv. i et efterfølgende posefilter. Herefter renses røggassen i en HCl-scrubber efterfulgt af en SO₂-scrubber. Spildevandet renses derefter i et renseanlæg.

Endeligt er der ved tillæg til miljøgodkendelse den 23. august 2017 etableret en røggaskondensator nedstrøms fra den øvrige røggasrensningsproces.

Røggasserne fra de tre anlægslinjer ledes til kedlerne og videre gennem separate røgrør til afkastet i den 104 meter høje skorsten.

2.2.1 Revideret miljøgodkendelse af 3. oktober 2019

Det fremgår af revideret miljøgodkendelse af 3. oktober 2019, at ovnlinjerne 1 og 2 er udstyret med støttebrændere, men at disses placering og effekt betyder, at de ikke kan benyttes som opstartsbrændere. Opfyldelse heraf vil kræve en ombygning af fyrrummet og etablering af nye opstartsbrændere.

Det fremgår videre af revideret miljøgodkendelse af 3. oktober 2019, vilkår B28, at hvert forbrændingskammer i affaldsforbrændingsanlægget skal være forsynet med mindst én støttebrænder, som skal gå i gang automatisk, når forbrændingsgassernes temperatur efter den sidste indblæsning af forbrændingsluft falder til under 850 °C, jf. vilkår B20.

I henhold til afgørelsens vilkår B29 skal støttebrænderne benyttes under opstart og nedlukning for at sikre, at temperaturerne opretholdes på ethvert tidspunkt, og så længe der stadig er uforbrændt affald i forbrændingskammeret. For ovnlinje 4 træder kravet om støttebrænder i kraft med det samme. For så vidt angår ovnlinje 1 og 2 træder kravet om anvendelse af en tilstrækkelig effektiv støttebrænder eller opstartsbrænder i kraft den 1. januar 2024.

Det fremgår af den reviderede miljøgodkendelse af 3. oktober 2019, at baggrunden for fristen for etablering af støttebrænder på ovnlinje 1 og 2 er, at virksomheden er i færd med at afklare mulighederne for etablering af en ny ovnlinje 5, som erstatning for de ældre ovnlinjer 1 og 2, og at Miljøstyrelsen på denne baggrund har fastsat fristen for ikrafttrædelse af kravet om nye støttebrændere på ovnlinjerne 1 og 2 ud fra en proportionalitetsafvejning af virksomhedens tekniske og økonomiske forhold.

2.3 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 27. februar 2020 truffet afgørelse om miljøgodkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald klassificeret som ikke-farligt affald, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33.

Miljøgodkendelsen er meddelt som et tillæg til virksomhedens revurdering og miljøgodkendelse af 3. oktober 2019. Miljøstyrelsen har dog anført, at virksomhedens reviderede miljøgodkendelse af 7. januar 2005, samt efterfølgende tillægsgodkendelser fortsat er gældende og skal overholdes, indtil Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse i klagesagen vedrørende miljøgodkendelsen af 3. oktober 2019.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at den samlede mængde efterbehandlet shredderaffald ikke må overstige 13.000 tons årligt, svarende til 5 % af den årligt godkendte mængde affald. Der sker ikke ændringer af forbrændingsanlægget eller udvidelser af virksomhedens bygningsmasse og der gives ikke miljøgodkendelse til en kapacitetsforøgelse.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at virksomheden har ansøgt om forbrænding af fraktionerne umagnetisk fines og ProFuel. Det fremgår videre af afgørelsen, at begge fraktioner har et relativt lavt glødetab, hvilket viser, at andelen af brændbare dele er lav, og de ikke brændbare dele af affaldet er højt, og at olieprodukter og andre organiske forbindelser som PCB vil hovedsageligt blive destrueret ved forbrænding, mens metallerne vil kunne genfindes i alle udstrømme fra affaldsforbrændingsanlægget. Herudover er anført, at generelt vil metaller med et lavt smeltepunkt og kogepunkt genfindes i slaggen, mens metaller med et højt smelte- og kogepunkt vil genfindes i røggasserne og i røggasrensingsprodukterne.

Miljøstyrelsen har vurderet, bl.a. på baggrund af resultater fra virksomhedens præstationskontrol i forbindelse med virksomhedens midlertidige godkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald,[5] at virksomheden, under overholdelse af den påklagede afgørelses vilkår, med høj sandsynlighed, kan forbrænde affaldsfraktionen uden uacceptable øgede luftemissioner eller påvirkning af slaggen, så den ikke kan genbruges.

Miljøstyrelsen har ligeledes vurderet, at virksomheden fortsat vil kunne overholde grænseværdierne for luftemissionerne og spildevand med god margen ved forbrænding af begrænsede mængder af metalbelastet affald.

Det fremgår af afgørelsen, at affaldsforbrændingsbekendtgørelsens § 20 og § 21 suppleres af følgende vilkår, i forhold til virksomhedens indretning og drift, i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 9, stk. 1, nr. 1, og § 9, stk. 2:[6]

"B1: Affaldsfraktionens indholdsstoffer må ikke overstige koncentrationer angivet nedenfor. Der kan fratrækkes en usikkerhed på analyseresultaterne på 20 % pr. stof.

- Efterbehandlet og metalbelastet shredderaffald klassificeret som ikke-farligt og forbrændingseget affald må maksimalt indeholde:

PCB (7 conguere x 5): 10 mg/kg TS

Arsen (As) 10 mg/kg tørstof

Cadmium (Cd) 8 mg/kg TS

Krom (Cr) 460 mg/kg Ts

Kobber (Cu): 20.000 mg/kg TS

Kviksølv (Hg) 0,7 mg/ TS

Nikkel (Ni): 280 mg/kg TS

Bly (Pb) 1400 mg/kg TS

Zink (Zn): 13.000 mg/Kg TS

Vanadium 30 mg/kg TS

Brændværdien skal være minimum 12 MJ/kg TS

Glødetabet skal mindst være 45 % /kg TS"

"B2: Massestrømme af metalbelastet efterbehandlet shredderaffald på anlægslinje 1, 2 og 4, må tilsammen ikke overstige 5 % af den samlede indfyrede mængde målt på døgnbasis."

"B4: Metalbelastet efterbehandlet shredderaffald skal afvises inden aflæsning hvis grænseværdierne i B1 ikke overholdes.

[...]"

Det følger af vilkår B5, at der minimum for hver 5.000 tons metalbelastet shredderaffald klassificeret som ikke-farligt affald, eller minimum en gang årligt, skal udtages prøver til dokumentation for, at affaldets indhold af forurenende stoffer ikke overstiger maksimalværdien af stofferne angivet i vilkår B1. Analyser af prøverne skal foretages af et akkrediteret laboratorium, jf. vilkår B7.

For at sikre omgivelserne imod luftforurening er følgende vilkår fastsat:

"C1: Første gang der forbrændes metalbelastet efterbehandlet shredderaffald, skal der udføres præstationskontrol. Under gennemførelse af præstationskontrollen for luftemissioner jf. vilkår i virksomhedens revision af miljøgodkendelse af 7. januar 2005, skal [virksomheden] sikre, at der forbrændes 5 % metalbelastet efterbehandlet shredderaffald på anlægslinjerne."

"C2: [Virksomheden] skal dokumentere over for tilsynsmyndigheden, at der over hele prøvetagningsperioden er røggasser fra forbrænding af mindst 5 % metalbelastet efterbehandlet shredderaffald på anlægslinjerne.

[...]."

Det fremgår af afgørelsen, at affaldsforbrændingsbekendtgørelsens §§ 30, 31 og 32 suppleres af følgende vilkår om analyser med henblik på at dokumentere indholdet af stoffer i slaggen efter forbrændingen:

"D1: Der skal første gang, der indfyres metalbelastet efterbehandlet shredderaffald udtages en repræsentativ mængde af den slagge, der produceres fra indfyring af 5 % shredderaffald mhp på dokumentation for at slaggens genanvendelsesegenskaber.

D2: Prøver kan udtages efter modning og skal behandles i overensstemmelse med restproduktbekendtgørelsens bilag 7 afsnit 2.1, og analyseres for de omfattede parametre. Dog tilføjes analyse for PCB og slaggen skal ikke repræsentere 5.000 tons, men kun repræsentere slagge fra forbrænding af 5 % metalbelastet shredderaffald.

D3: Analyser skal foretages af et laboratorium [...].

D4: Senest én måned efter resultater fra slaggeanalyser foreligger skal AVA til tilsynsmyndigheden fremsende en redegørelse for slagge kvaliteten i forhold til den normale kvalitet (uden indfyring af metalbelastet affald) samt en vurdering i forhold til restproduktbekendtgørelsens krav til genanvendelse.

Sammen med redegørelsen medsendes oplysninger om den indfyrede mængde shredderaffald (faktiske indfyrede mængde og %-andel)."

2.4 Forudgående midlertidige miljøgodkendelse

Det fremgår af sagen, at virksomheden den 2. november 2015 fik en midlertidig miljøgodkendelse til forbrænding af ikke-farligt shredderaffald med op til 10 % af den indfyrede mængde.

Det fremgik af miljøgodkendelsen, at den var tidsbegrænset frem til 31. december 2017, idet der forelå begrænset viden om forbrændingseget shredderaffald og påvirkningen af røggasser, spildevand og slagger.

Der var i godkendelsen stillet egenkontrolvilkår om slaggeanalyser samt luftforurening, herunder præstationsmålinger af PCB.

2.5 Klagens indhold

Klager har navnlig påklaget, at der meddeles miljøgodkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald, idet forbrændingen medfører forøget udledning af miljøgifte, som bl.a. dioxiner og tungmetaller, til omgivelserne. Klager fremhæver, at dioxin er blandt verdens 12 værste miljøgifte, og at udledningen heraf samt tungmetaller er irreversible.

Klager har herudover anført, at miljøgodkendelsen til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald meddeles på et tvivlsomt retsgrundlag, idet Miljøstyrelsens vejledende udtalelse om afbrænding af shredderaffald er udarbejdet i en arbejdsgruppe nedsat af [V1] bestående af repræsentanter fra de kommunale affaldsforbrændingsanlæg og virksomheder der arbejder med shredderaffald. Denne udtalelse har endvidere aldrig været i høring.

Klager har desuden anført, at affaldet forbrændes, selvom undersøgelser i Miljøprojekt nr. 2085 af juli 2019 "Belysning af destruktion af visse POP-stoffer på konventionelle affaldsforbrændingsanlæg til forbrænding af hovedsageligt ikke-farligt og forbrændingseget affald" viser, at målekontrollfunktioner ikke har været tilstrækkelige til at kunne konkludere nærmere om POP-stoffernes udledning og/eller destruktioner. Klager påpeger, at undersøgelser også har vist, at kontrollfunktioner, som anvendes til at måle indhold i

luftemissioner, spildevand og slagger, er utilstrækkelige til at dokumentere og kontrollere udledninger, og det er ikke muligt at konkludere ud fra undersøgelserne, om shredderaffald kan brændes uden problematiske udledninger af dioxin, PCB og tungmetaller.

Klager har endvidere anført, at afgørelsen indirekte medvirker til øget belastning af grundvandet med tungmetaller fra slaggeranvendelse, idet der er stor fare for udvaskning til sekundære grundvandsmagasiner, når slagger anvendes under landbrugsejendomme på deponilignende måder uden kontrol.

Klager har derudover anført, at udledninger fra tungmetaller, PCB og dioxin rækker langt ud over lokalområdet og de nærliggende naturområder, at det er summen af bidrag, der skaber miljøeffekterne, og at Miljøstyrelsen har undladt at vurdere de kumulative effekter fra deposition af udledninger af tungmetaller, dioxin og PCB i luften. Klager har hertil anført, at emissioner ved bl.a. forbrænding af andet affald, forbrænding af støttebrændsel i start og luk ned perioderne, udledninger ved uheld eller drift med nedsat funktion af rensetekniske foranstaltninger også skal indgå i vurderingen.

Det er klagers opfattelse, at shredderaffald ikke skal forbrændes på almindelige forbrændingsanlæg, men i stedet skal destrueres på et sikkert anlæg designet til destruktion af dioxiner, og at slaggen skal deponeres på et kontrolleret deponi.

2.6 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 24. april 2020 indsendt bemærkninger til klagen.

Miljøstyrelsen har anført, at der er tale om en tillægsgodkendelse, hvor vilkårene suppleres af vilkår i virksomhedens forudgående miljøgodkendelser. Vilcårene sikrer samlet, at virksomheden kan overholde de fastsatte grænseværdier ved forbrænding af det af kommunen klassificerede ikke-farlige og forbrændingsegnete shredderaffald.

Miljøstyrelsens fremhæver i den forbindelse, at virksomheden tidligere har haft miljøgodkendelse til forbrænding af 10 % efterbehandlet shredderaffald, uden at det har givet anledning til problemer med emissioner eller forbrænding på anlægget.

I forhold til emissioner og deposition af tungmetaller, dioxin og PCB har Miljøstyrelsen desuden bemærket, at såfremt affald indeholder dioxiner og furaner vil disse blive destrueret i forbrændingsovnen og i efterforbrændingskammeret. En eventuel dannelse af dioxiner og furaner i forbrændingskammeret, samt dannelse under røggasbehandlingen, renses efterfølgende med aktivt kul og i dioxinfilterne. Styrelsen bemærker endvidere, at

virksomheden har overholdt grænseværdien fastsat i overensstemmelse med affaldsforbrændingsbekendtgørelsen på 0,1 ng/l-TEQ/normal m³ i perioden 2015-2017, idet den gennemsnitlige emissionskoncentration har været følgende:

Ovnlinje 1: 0,004 ng/l-TEQ/normal m³

Ovnlinje 2: 0,037 ng/l-TEQ/normal m³

Ovnline 4: 0,054 ng/l-TEQ/normal m³

Miljøstyrelsen har derudover bemærket, at der i godkendelsen er stillet vilkår om præstationskontrol af tungmetaller og dioxin, samt vilkår om særskilt slaggeranalyse, første gang der indfyres efterbehandlet shredderaffald, og at styrelsen på nuværende tidspunkt ikke har fundet anledning til at forlange yderligere kontrol med luftemissionerne eller slaggen. Den efterfølgende nyttiggørelse af slaggen, problematiseret af klager, er imidlertid ikke omfattet af den påklagede afgørelse. Anvendelsen af slagge til bygge- og anlægsarbejder reguleres af restproduktbekendtgørelsen.[7]

Miljøstyrelsen har endeligt bemærket, at der i forhold til PCB er stillet vilkår om shredderaffaldets maksimale indhold af PCB, jf. vilkår B1, og at der ved koncentrationer under 50 ppm ikke stilles krav om fuld destruktion af PCB i henhold til POP-forordningen.[8]

I forhold til det af klager anførte om manglende vurdering af de kumulative effekter fra deposition af udledninger af tungmetaller, dioxin og PCB i luften, har Miljøstyrelsen anført, at der ikke udføres effektvurdering på en enkelt dioxinudledning, da det er dioxinudledninger fra de mange enkeltkilder på det globale plan, der er problematisk og følges på statsligt niveau. Styrelsen vurderer endvidere, at den potentielle faktisk merudledning og deposition af tungmetaller og dioxiner i forbindelse med aktiviteten er uvæsentlig, og at gældende grænseværdier overholdes med stor margin, hvorfor projektet ikke vurderes at ændre på de eksisterende vurderinger af de godkendte emissioner til omgivelserne.

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 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 på denne baggrund fundet anledning til at behandle forholdet om virksomhedens udledning af tungmetaller, PCB og dioxin til omgivelserne via luftemissionen og slaggen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det tilkommer den anvisende kommune at afgøre, hvorvidt affald er farligt affald, samt om affaldet er forbrændingseget i overensstemmelse med affaldsbekendtgørelsens definition af forbrændingseget affald jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 2.[9] Denne afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed jf. bekendtgørelsens § 79. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle denne del af klagen.

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 miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomheden er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under listepunkt 5.2, a). [10]

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed.

Affaldsforbrændingsanlægget er desuden omfattet af affaldsforbrændingsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 1.[11] Bekendtgørelsen, der supplerer godkendelsesbekendtgørelsen, fastsætter specifikke regler for indretning og drift af affaldsforbrændingsanlæg, herunder emissionsgrænseværdier og egenkontrolvilkår. Bekendtgørelsen angiver desuden en række forhold, som skal vilkårsfastsættes i virksomhedens miljøgodkendelse.

Der er for affaldsforbrændingsanlæg udarbejdet et BREF-dokument, som beskriver forskellige teknikker til affaldsforbrænding og røggasrensning, og som indeholder konklusioner om BAT med anbefalinger til valg af teknologier med angivelse af erfaringsmæssigt opnåelige emissionsniveauer.[12] Der er den 3. december 2019 offentliggjort en BAT konklusion for så vidt angår affaldsforbrænding, som skal være implementeret senest den 3. december 2023, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 40, stk. 1 og § 42, stk. 4.[13]

3.2.2 Virksomhedens udledning af tungmetaller, PCB og dioxin til omgivelserne

Klager i sagen finder, at det konkrete anlæg ikke er egnet til at afbrænde den godkendte affaldsfraktion, efterbehandlet shredderaffald, idet det ifølge klager indebærer en belastning af omgivelserne med tungmetaller, PCB og dioxin.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at efterbehandlet shredderaffald indeholder en række tungmetaller, som potentielt kan spredes til omgivelserne ved forbrænding. Efterbehandlet shredderaffald kan desuden indeholde PCB. Dioxin er ikke indeholdt i efterbehandlet shredderaffald, men kan dog dannes under selve forbrændingsprocessen.

Det følger af affaldsforbrændingsbekendtgørelsens § 14, at forbrændingsanlægget skal udformes, udstyres, opføres og drives, således at de gasser, der opstår ved forbrændingen af affald efter den sidste indblæsning af forbrændingsluft opvarmes, selv under de mest ugunstige forhold, til en temperatur der i mindst 2 sekunder holdes på mindst 850 °C.

Det følger desuden af affaldsforbrændingsbekendtgørelsens § 17, at hvert forbrændingskammer i et affaldsforbrændingsanlæg skal være forsynet med mindst en støttebrænder. Støttebrænderen skal gå i gang automatisk, når forbrændingsgassernes temperatur efter den sidste indblæsning af forbrændingsluft falder til under 850 °C. Støttebrænderen skal også benyttes under opstart og nedlukning for at sikre, at temperaturerne opretholdes på ethvert tidspunkt under opstart og nedlukning, og så længe der stadig er uforbrændt affald i forbrændingskammeret. Der er efter bekendtgørelsens § 19 mulighed for at fravige krav om indretning og drift i henhold til § 17 på betingelse af, at:

1. der ikke bliver skabt restprodukter eller restprodukter med større indhold af organiske forurenende stoffer, end hvis reglerne ikke var fraveget, og
2. bekendtgørelsens krav i øvrigt kan overholdes.

Desuden fremgår det af bestemmelsen, at det skal fremgå af de fastsatte vilkår, for hvilke bestemte affaldstyper eller bestemte termiske processer, afvigelsen gælder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at ovnlinje 1 og 2 ikke har støttebrændere med tilstrækkelig effekt i overensstemmelse med affaldsforbrændingsbekendtgørelsens udgangspunkt, og at Miljøstyrelsens ikke ses at have forholdt sig til betydningen for afbrænding af efterbehandlet shredderaffald på ovnlinje 1 og 2 førend de påbudte støttebrændere på ovnlinje 1 og ovnlinje 2 er etableret. Miljøstyrelsen ses heller ikke at have forholdt sig til fravigelser af bekendtgørelsens krav om indretning og drift i henhold til bekendtgørelsens § 19.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det er en væsentlig mangel ved afgørelsen, at Miljøstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har belyst, hvorledes anlægget kan sikre en effektiv destruktion og håndtering af skadelige stoffer fra den nye affaldsfraktion. Nævnet har lagt vægt på, at støttebrænderne med lav effekt kan have væsentlig betydning for ovnlinjernes mulighed for at opretholde den i affaldsforbrændingsbekendtgørelsen krævede temperatur og opholdstid, og dermed for effektiv destruktion og håndtering af skadelige stoffer fra den nye affaldsfraktion.

Endeligt finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Miljøstyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har belyst betydningen af afbrændingen af den nye affaldsfraktion i forhold til slaggens kvalitet og genanvendelsesegenskaber, herunder ved inddragelse af resultater fra den tidligere midlertidige miljøgodkendelse til forbrænding af ikke-farligt shredderaffald.

Ved den fornyede behandling af sagen skal Miljøstyrelsen sikre belysning af, at anlægget kan foretage effektiv destruktion og håndtering af skadelige stoffer fra den nye affaldsfraktion.

3.3 Gebyr

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

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 27. februar 2020 om miljøgodkendelse til forbrænding af efterbehandlet shredderaffald på affaldsforbrændingsanlæg beliggende [A1], 8200 Aarhus N, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Jf. Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse af 26. marts 2021 om revurdering og miljøgodkendelse til kapacitetsudvidelse på affaldsforbrændingsanlægget (sagsnr. 19/08295).

[5] Midlertidig miljøgodkendelse af 2. november 2015 til forbrænding af ikke-farligt shredderaffald. Godkendelsen bortfaldt den 31. december 2017.

[6] Bekendtgørelse nr. 1271 af 21. november 2017 om anlæg, der forbrænder affald.

[7] Bekendtgørelse nr. 1672 af 15. december 2016 om anvendelse af restprodukter, jord og sorteret bygge- og anlægsaffald.

[8] Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) nr. 1021/2019 af 20. juni 2019 om persistente organiske miljøgifte.

[9] Bekendtgørelse nr. 2159 af 9. december 2020 om affald.

[10] 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).

[11] Bekendtgørelse nr. 1271 af 21. november 2017 om anlæg, der forbrænder affald.

[12] Best Available Techniques (BAT) reference document for waste incineration 2019

[13] KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2019/2010 af 12. november 2019 om fastsættelse af bedste tilgængelige teknik (BAT)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner i forbindelse med affaldsforbrænding (meddelt under nummer C (2019) 7987).

Sag:

20/04876

Dato:

26. marts 2021.

Emner:

Miljøbeskyttelsesl...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)