MRF 2021.312

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. september 2021, j.nr. 18/05500

Ophævet miljøgodkendelse af tank til opbevaring af benzin og ethanol på risikovirksomhed ca. 3,5 km fra Natura 2000-område, da der ikke var foretaget en vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6. Tank og tankgård var indrettet tilstrækkeligt til forebyggelse eller begrænsning af emissioner til jord og grundvand i forhold til BAT. Dissens.

Miljøstyrelsen meddelte i januar 2017 med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 33 miljøgodkendelse til etablering af en ny tank i en raffinaderivirksomhed, der raffinerede råolie til færdige produkter i form af gas, benzin, jetfuel samt diesel- og fyringsolie, idet Miljøstyrelsen samtidig traf VVM-screeningsafgørelse efter den dagældende VVM-bekendtgørelse om, at godkendelsen ikke krævede VVM-procedure. Virksomheden var beliggende i et erhvervsområde i Kalundborg ca. 3,5 km øst for det nærmeste Natura 2000-område N166, Røsnæs og Kalundborg Fjord. Tanken skulle anvendes til opbevaring af benzin og ethanol og var 14,6 meter høj med en totalvolumen på ca. 6.300 m3. Tanken skulle placeres i en fælles tankgård med fire andre tanke. I oktober 2015 var lavet et tillæg til sikkerhedsrapporten, der afdækkede risikoen ved den nye tank. Sagsbehandlingen i henhold til risikobekendtgørelsen var sket i samarbejde mellem Arbejdstilsynet, Beredskabsstyrelsen, Vestsjællands Brandvæsen og Miljøstyrelsen, og risikomyndighederne havde meddelt accept af sikkerhedsniveauet i forhold til anvendelse af den nye tank til opbevaring af ethanol og benzin. Miljøgodkendelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at en forurening fra tanken potentielt ville medføre skade på Natura 2000-området, at der ikke var et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau ved den nye tank i forhold til lækager, at der var risiko for udslip af nitrogen og kulbrinter til luften, og at tankens og tankgårdens indretning ikke var i overensstemmelse med BAT. Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterede indledningsvis, at afgørelsen var truffet med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, men at det ikke fremgik af afgørelsen eller af sagens oplysninger i øvrigt, at der var foretaget en vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2. Afgørelsen led derfor af en væsentlig retlig mangel. Nævnet fandt derimod, at tanken var indrettet på en måde, så emissioner til luft, jord og grundvand i tilstrækkelig grad forebyggedes og begrænsedes i forhold til BAT-konklusionerne for raffinering af mineralolie og gas, da virksomheden havde et dækkende vedligeholdelsesprogram, inklusiv korrosionsovervågning, -forebyggelse og -kontrol. Nævnet lagde endvidere vægt på, at tanken var coatet 1 meter op ad svøbet, hvilket udgjorde en tilstrækkelig sikkerhedsforanstaltning imod korrosion som følge af vandindhold, idet vand i tanken ville søge nedad, ligesom der skulle etableres HDPE-membran under tanken, som efter nævnets opfattelse måtte anses for en uigennemtrængelig membranbeklædning. Nævnet fandt derfor, at indretningen var tilstrækkelig til at forebygge emissioner til jord og grundvand fra opbevaringen af flydende kulbrinteforbindelser i overensstemmelse med BAT 51. Nævnet fandt desuden, tanken var indrettet med flydetag med effektive gastætte seal, hvilket var tilstrækkelig til at reducere VOC-emissionen til luften i overensstemmelse med BAT 49. Henset til det almindelige indhold af nitrogen i atmosfæren vurderede nævnet, at der ikke var en miljømæssig begrundelse for at stille krav i forhold til sikring mod emissioner af nitrogen. I forhold til tankgårdens indretning fandt nævnets flertal (4 mod 1), at tankgården var indrettet hensigtsmæssigt til forebyggelse eller begrænsning af emissioner til jord og grundvand i forhold til BAT, da tankgården som lageranlægsinddæmning kunne inddæmme store udslip, der kunne være forårsaget af brud på skalkonstruktionen eller som følge af overfyldning. Flertallet lagde desuden vægt på, at tankgården var etableret med en lermembran på 300 mm og med fald mod samlebrønd med forbindelse til API-separator via oliekloak i overensstemmelse med vejledningen om store olieoplag. Mindretallet fandt derimod ikke, at afgørelsen indeholdt en fyldestgørende vurdering af, om tankgården kunne anses for tilstrækkelig i forhold til skade på miljøet ud fra den beskrevne risikobaserede tilgang, navnlig da den omtalte BAT 51 fra konklusionen for olieraffinaderier alene beskrev BAT for selve lagertanken. Uanset godkendelsesvilkårene opfyldte kravene for BAT og risikovirksomheder, ophævede og hjemviste Miljø- og Fødevareklagenævnet godkendelsen grundet den manglende habitatvurdering efter habitatbekendt-

gørelsens § 6, idet ophævelsen dog først ville gælde et år efter klagenævnets afgørelse.

Kommentar: *Afgørelsen illustrerer på sin egen måde, at krav om væsentlighedsvurdering i habitatbekendtgørelsens § 6 er en gyldighedsbetingelse. Når Miljø- og Fødevareklagenævnet i denne sag alligevel foretog en nærmere efterprøvelse af indsigelserne om BAT og risikovurderingen, må det formentlig forklares med, at nævnet på denne måde vil præcisere, at der i relation til disse miljøvirkninger var stillet de nødvendige vilkår, sml. KFE 2020.987 Mfk og* ***MRF 2021.173 Mfk****, men anderledes KFE 2020.1013 Mfk, hvor klagenævnet under klagesagen selv foretog en væsentlighedsvurdering og vurdering af bilag IV-arter. Hvis disse vilkår om afværgeforanstaltninger også vil have betydning for at undgå skadelig virkning på Natura-2000 området, har det den selvstændige betydning, at det ikke er tilstrækkeligt med en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, men at det er nødvendigt med en konsekvensvurdering efter § 6, stk. 2. Dette vil så efter nævnets faste praksis betyde, at miljøgodkendelsen kræver en miljøvurdering med offentlig høring efter miljøvurderingslovens §§ 18-20, før Miljøstyrelsen kan tage stilling til miljøgodkendelsen, jf. f.eks. klagenævnets afgørelse i* ***MRF 2021.183 Mfk****. Det er uklart, om nævnet var opmærksom på dette, da nævnets afgørelse betyder, at miljøgodkendelsen til tanken ophører den 23. september 2022, og det kan blive vanskeligt at gennemføre en habitatvurdering og VVM-procedure og meddele tilladelse inden dette tidspunkt.*

Nævnet ses endvidere ikke at have overvejet betydningen af EU-Domstolens dom i sag C-411/17 for adgangen til midlertidigt at opretholde retsvirkningerne af den ophævede miljøgodkendelse, der var vedtaget i strid med fremgangsmåden foreskrevet i habitatdirektivets artikel 6. I sag C-411/17 udtalte Domstolen (præmis 176-181), at en national domstol undtagelsesvis kan opretholde virkningerne af foranstaltninger, der er vedtaget i strid med kravene i habitatdirektivet og VVM-direktivet, mens der pågår retlig lovliggørelse, men kun hvis opretholdelsen er begrundet ved tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen eller forsyningssikkerheden med elektricitet, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer.

Ophævelse og hjemvisning af miljøgodkendelse til etablering af tank i Kalundborg Kommune

18/05500

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 23. januar 2017 om miljøgodkendelse til etablering af tank 1304 og accept af sikkerhedsniveau ved V1 (tidligere V2, A1, 4400 Kalundborg, med virkning fra ét år fra nævnets afgørelse, 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. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 1, industriforhold, jf. § 3, stk. 1, nr. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 21. februar 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 11. april 2017 og den 13. april 2017 fremsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har navnlig anført, at

- en forurening fra tanken vil medføre en eventuel skade på arter på udpegningsgrundlaget i Natura 2000område N166, Røsnæs, Røsnæs Rev og Kalundborg Fjord,
- der ikke er sikret et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau ved den nye tank i forhold til lækager, samt at der er risiko for udslip af nitrogen og kulbrinter til luften, og
- tankens og tankgårdens indretning er problematisk og ikke i overensstemmelse med BAT.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

1. *Virksomheden og området*

Den i sagen omhandlede virksomhed er et raffinaderi beliggende i et erhvervsområde i Kalundborg. På virksomheden raffineres råolie til færdige produkter i form af gas, benzin, jetfuel samt diesel- og fyringsolie.

Virksomheden er beliggende ca. 3,5 km øst for det nærmeste internationale naturbeskyttelsesområde, Natura 2000-område N166, Røsnæs, Røsnæs Rev og Kalundborg Fjord. Natura 2000-området omfatter habitatområde H195, Røsnæs, Røsnæs Rev og Kalundborg Fjord. På udpegningsgrundlaget er naturtyperne bugt, rev, strandvold med flerårige planter, kystklint/klippe, strandeng, søbred med småurter, kransnålalge-sø, næringsrig sø, tørt kalksandsoverdrev, kalkoverdrev, kildevæld og bøg på muld. På udpegningsgrundlaget er arterne skæv vindelsnegl, stor vandsalamander, klokkefrø, marsvin og spættet sæl. Virksomheden er desuden beliggende i område med begrænsede drikkevandsinteresser.

Virksomhedens miljøgodkendelse er senest revurderet ved Miljøstyrelsens afgørelse af 20. december 2013 om revurdering af miljøgodkendelse og tilladelse til direkte udledning af spildevand.

2. *Den påklagede afgørelse*

Miljøstyrelsen har den 23. januar 2017 meddelt miljøgodkendelse til etablering af en ny tank 1304 som erstatning for virksomhedens eksisterende tanke 1304 og 1305. Godkendelsen er meddelt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, som et tillæg til virksomhedens reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013, som fortsat er gældende. Vilkårene i den reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013 omfatter også den nye tank 1304.

Det fremgår af sagen, at den nye tank 1304 er 14,6 meter høj og har et totalvolumen på ca. 6.300 m3. Tanken kan anvendes til opbevaring af benzin og ethanol.

Tanken opføres i stål som fasttagstank med internt flydetag og gastæt seal, til sikring mod afdampning af kulbrinter.

Under tanken etableres HDPE-membran med "sladredræn", som ledes til inspektionsbrønd og videre til samlebrønd.

Tanken forsynes med perimeterrende med afløb til en perimeterbrønd, primært for opsamling af regnvand fra tagdræn, banket og "sladredræn" under tanken. Der etableres en oliekloak med tilløb fra perimeterrenden og "sladredrænet", som løber til en samlebrønd. Fra samlebrønden ledes olie/vand til raffinaderiets rensningsanlæg via API-separator (olieudskiller).

Tanken skal placeres i fælles tankgård med fire andre tanke, (TK-1343, TK-1344, TK-1345 og TK-1346), som alle er blevet renoveret inden for de sidste fire år. Tankgården er etableret med 300 mm lermembran og med fald mod samlebrønd, der har forbindelse til API-separator via oliekloak. En mellemvold mod TK-1306 sikrer, at evt. spild fra den nye tank ikke spredes til TK-1306 tankgården.

Der er i oktober 2015 lavet et tillæg til sikkerhedsrapporten, der afdækker risikoen ved den nye tank med mulighed for opbevaring af henholdsvis benzin og ethanol. Det fremgår af den påklagede afgørelse, at sagsbehandlingen i henhold til risikobekendtgørelsen[4] er sket i samarbejde mellem Arbejdstilsynet, Beredskabsstyrelsen, Vestsjællands Brandvæsen og Miljøstyrelsen, samt at risikomyndighederne har meddelt accept af sikkerhedsniveauet i forhold til anvendelse af den nye tank 1304 til ethanol og benzin.

Det fremgår af sagen, at Miljøstyrelsen i forbindelse med den nye tank har stillet krav om udarbejdelse af basistilstandsrapport for det areal, som den nye tank og tilhørende tankgård vil dække. Basistilstandsrapporten med oplysninger om og dokumentation for jordens og grundvandets tilstand med hensyn til forurening er udarbejdet i juni 2014.

Der er i den påklagede afgørelse fastsat vilkår om monitering af en nærmere række stoffer i jord og grundvand, herunder følgende vilkår i forhold til hyppigheden af moniteringen og vedligeholdelse af tankgården:

> "B3 Moniteringen af stofferne i jorden skal finde sted hvert 10. år.

B4 Moniteringen af stofferne i grundvandet skal finde sted hvert 5. år."

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen på baggrund af basistilstandsrapporten vurderede, at der ikke var grundlag for at stille krav om hyppigere moniteringsfrekvens end minimumsfrekvensen i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens § 21, stk. 2.[5]

I vilkår B7 er fastsat vilkår om, at der skal ske regelmæssig vedligeholdelse af tankgraven og øvrige foranstaltninger til hindring af emissioner til jord og grundvand, jf. virksomhedens sikkerhedsrapport.

Der er i den reviderede miljøgodkendelsen af 20. december 2013 bl.a. fastsat følgende vilkår for tanke og rørledninger:

"H1 Der skal foretages visuelt udvendigt eftersyn på alle tanke hvert år.

H2 Tanksvøb skal uldtralydsundersøges udvendigt minimum hvert 5. år.

H3 Ikke-coatede tanke skal besigtiges og vedligeholdes indvendigt minimum hvert 15. år. Bundcoatede tanke skal besigtiges og vedligeholdes indvendigt minimum hvert 20. år."

Virksomheden skal i henhold til vilkår B10 i den reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013 inspicere tankgårde mindst én gang hver 14. dag.

Der er i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013 fastsat følgende vilkår om VOC:

"C8 Den diffuse emission fra procesanlæg skal begrænses ved effektiv overvågning. Der skal til sikring af anlæggets tæthed gennemføres et kontrolprogram, hvor der foretages inspektion af flangesamlinger, ventiler etc. Programmet er beskrevet i VOC-måleprogram af 10. januar 2003.

C9 Konstaterede utætheder skal så vidt muligt tætnes straks. Utætheder, som ikke kan udbedres under drift, skal registreres med henblik på tætning ved først givne lejlighed.

C10 Flydetagstanke, hvori der opbevares råolie og lette produkter, skal være forsynet med seal og VOC-begrænsning fra pejlerør.

C11 Tanke med lette produkter (råolie, nafta) skal have en bemaling, der giver en strålevarmerefleksionskoefficient på mindst 70 %. For eksisterende tanke kan dette arbejde udføres som led i den almindelige periodiske vedligeholdelse.

C12 Der skal ske begrænsning af udslip af dampe ved oplagring og distribution af benzin hos "Marketing" i henhold til bekendtgørelse nr. 1670 af 14. dec. 2006 om begrænsning af udslip af dampe ved oplagring og distribution af benzin."

Det fremgår af den miljøtekniske redegørelse i den reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013, at virksomhedens estimerede emission af flygtige organiske stoffer (VOC) på årsbasis anslås til 500 ton VOC/år fra råolietanke og 700 ton VOC/år fra produkttanke. Den samlede årlige emission fra virksomheden estimeres til 3.000 tons VOC.

Miljøstyrelsen har anført i den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen vurderer, at ændringen eller udvidelse ikke kan være til skade for miljøet og derfor ikke er omfattet af krav om screening efter VVM-bekendtgørelsens bilag 2, pkt. 13a.[6]

Den nye tank 1304 vil ifølge Miljøstyrelsen kunne etableres og drives uden væsentlige gener for omgivelserne, når driften sker i overensstemmelse med vilkårene fastsat i den påklagede afgørelse samt vilkårene i den reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013. Styrelsen vurderede samtidig, at der er taget de nødvendige foranstaltninger til at forebygge et større uheld, der især kunne være i form af overfyldning af tanken og spild til tankgård.

Der fremgår ikke i den påklagede afgørelse en vurdering af påvirkning af Natura 2000 områder fra projektet i forbindelse med andre planer og projekter.

3. *Klagens indhold*

Klager har særligt påpeget, at forurening fra lækager vil medføre forurening af grundvandet og eventuel skade på det nærliggende Natura 2000-områdes arter på udpegningsgrundlaget.

Klager har på denne baggrund anført, at tanken bør fuldcoates, og at det ikke er tilstrækkeligt, at tanken er malet/coatet indvendigt på bund og én meter op ad svøbet, idet der vil ske reaktion mellem eventuelle svovlforbindelser og tankens jernoverflade. Det vil ligeledes ske højere end 1 meter oppe ad svøbet bl.a. på grund af vanddampe. Alternativt bør tankene have etableret dobbeltvæg/-bund med indikatorer i mellemrummene. Indikatorer i mellemrummet i dobbeltvæggene vil hurtigt kunne påvise et evt. udslip, så tanken kan tømmes og forureningen mindskes.

Klager har desuden påpeget, at selvom der er etableret to uafhængige niveaualarmer, der giver signal om højt niveau i tanken samt en uafhængig motorventil på tilgangsledningen, som langsomt lukker ved højt niveau i tanken, er sikkerheden ikke tilstrækkelig, idet alarmer kan blive "trætte ad åre", og automatik kan svigte.

Klager har endvidere anført, at både tankgården og diget bør sikres på den på nuværende tidspunkt bedst mulige måde (BAT), og der bør derfor etableres en produktsikker membran i bunden af tankgården, og som minimum i "den lille tankgård" og i jorddiget. Klager påpeger, at der ikke er sikkerhed for, at lerlaget i tankgården er tæt, og der er ikke lavet geologiske undersøgelser, som dokumenterer, at der er et 300 mm lerlag under tankgården.

Endelig har klager anført, at hyppigheden af monitering af stoffer i jorden, jf. vilkår B3, skal ændres fra hvert 10. år til hvert 5. år. Klager har desuden anført, at hyppigheden af monitering af stoffer i grundvandet, jf. vilkår B4, skal ændres fra hvert 5. år til hvert 2. år, hvilket vil mindske risikoen for forurening ved lækager.

I forhold til luftforurening har klager anført, at der skal stilles vilkår, så udslip af nitrogen ved ethanolservice minimeres. Klager fremhæver i den forbindelse, at der ikke er redegjort for det samlede forbrug af nitrogen på virksomheden, og at den eventuelle indflydelse på omgivelserne bør risikovurderes. I forhold til benzinservice har klager anført, at der skal etableres et anlæg, der kan optage eller kondensere kulbrinter. Klager påpeger i den forbindelse, at en del af den ikke-kondenserede volumen evakueres til omgivelserne under fyldning af tanken, idet der ikke findes flydetage, der er fuldstændigt tætte mod svøbet.

4. *Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen*

Miljøstyrelsen har den 5. april 2017 sendt bemærkninger til klagen.

Miljøstyrelsen har indledningsvis oplyst, at når det er anført i den påklagede afgørelse, at den samtidig er en "accept af sikkerhedsniveauet", så refereres til sikkerhedsniveauet i henhold til risikobekendtgørelsen.[7] Der er ikke fastsat vilkår til sikring af et acceptabelt sikkerhedsniveau i den påklagede afgørelse, idet der allerede er fastsat vilkår herom i miljøgodkendelsen (revurderingen) af 20. december 2013.

Til klagen har Miljøstyrelsen anført, at den nye tank lever op til gældende standarder for BAT, idet tanken lever fuldt ud op til de gældende BAT-konklusioner[8] og BREF'en[9] for raffinaderier. Virksomheden har desuden et meget omfattende vedligeholdelses- og inspektionsprogram som en del af virksomhedens sikkerhedsledelsessystem.

I forhold til klagen om utilstrækkelig coating har Miljøstyrelsen anført, at man coater tankbunden og den første meter fra tankbunden og op. Det er her et evt. vandindhold vil samle sig, og det er i den zone, hvor der kan samle sig vand, at risikoen for korrosion er størst. Da vand ødelægger produktets anvendelsesmuligheder, er virksomheden ikke interesseret i at have vand til at stå i tanken, og tanken er derfor indrettet således, at det vand, der måtte samle sig i bunden af tanken, kan drænes af og ledes til olieudskiller og raffinaderiets spildevandsanlæg. Coating én meter op ad tankens sider giver efter Miljøstyrelsens opfattelse maksimal sikkerhed.

I forhold til det af klager anførte om, at der bør etableres en produktsikker membran i tankgården og diget, har Miljøstyrelsen anført, at der under tanken etableres HDPE-membran med "sladredræn", der leder til en inspektionsbrønd. Tankgården er indrettet med en egentlig lermembran, som er ført op ad tanksiderne og med fald mod en samlebrønd, hvorfra der er forbindelse til API-separator via oliekloak. Miljøstyrelsen henviser desuden til, at det i henhold til BAT-konklusion 51 er BAT at forebygge eller reducere emissionerne til jord og grundvand fra opbevaringen af flydende kulbrinteforbindelser ved at anvende en eller en kombination af nedenstående teknikker:

1. Vedligeholdelsesprogram, inklusive korrosionsovervågning, -forebyggelse og -kontrol
2. Tanke med dobbeltbund
3. Uigennemtrængelige membranbeklædninger
4. Tilstrækkelig lageranlægsinddæmning

For den omhandlede virksomheds vedkommende er der tale om en kombination af teknikkerne under punkt 1, 3 og 4, og der er efter Miljøstyrelsens vurdering ikke grundlag for at stille mere vidtgående vilkår til tankgårdens indretning.

I forhold til lerlaget i tankgården oplyser Miljøstyrelsen desuden, at regnvand opstuves og tilbageholdes i tankgårdene på virksomheden, når alle dræn er lukkede, hvilket indikerer, at den lermembran, som alle tankgårde er etableret med, beskytter mod nedsivning af vand og olie. Tankgårdene tømmes først for regnvand, når det er tjekket, at der ikke er olie i tankgårdene. Miljøstyrelsen vurderer på den baggrund, at det ikke vil være proportionalt at kræve, at der ud over lermembranen skal udlægges eksempelvis HDPE-membran i hele tankgården.

I forhold til hyppigheden af monitering af jord og grundvand i vilkår B3 og B4, har Miljøstyrelsen henvist til, at hyppigheden er i overensstemmelse med udgangspunktet i godkendelsesbekendtgørelsen § 21, stk. 2. Miljøstyrelsen har ikke fundet grundlag for at skærpe moniteringskravene, idet virksomheden ikke er beliggende i et område med særlige drikkevandsinteresser, og idet lækagehyppigheden for tankene på virksomheden erfaringsmæssigt er minimal, hvilket også har været tilfældet for de to tanke, som den nye tank 1304 erstatter.

I forhold til det af klager anførte om risikoen for udslip af nitrogen ved ethanolservice har Miljøstyrelsen bemærket, at nitrogenudslip miljømæssigt er uproblematisk, idet luftens naturlige indhold af nitrogen er 78 %, og at der i øvrigt ikke er større risiko for lækage af nitrogen ved normal drift. Miljøstyrelsen har desuden påpeget, at dette endvidere er behandlet som led i risikomyndighedernes sagsbehandling vedrørende sikkerhedsniveauet på virksomheden, da nitrogen anvendes på flere af virksomhedens tanke. Konklusionen er, at anvendelsen af nitrogen ikke udgør en risiko for omgivelserne.

I forhold til det af klager anførte om, at en evt. lækage til atmosfæren ved benzinservice skal ledes gennem et anlæg, der kan optage eller kondensere kulbrinter, har Miljøstyrelsen henvist til, at tanken lever op til BAT-konklusionerne og anbefalingerne i BREF'en, som eksempelvis er at anvende effektive tætninger ved flydetage samt tryk-/vakuumventiler til begrænsning af VOC-emissionen. På den baggrund er det Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke er grundlag for at fastsatte supplerende vilkår.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 26. august 2021 ved telefonisk henvendelse til Miljøstyrelsen fået oplyst, at der ikke i forhold til den påklagede afgørelse foreligger selvstændige dokumenter vedrørende vurdering af tankens påvirkning af Natura 2000-område N166, Røsnæs, Røsnæs Rev og Kalundborg Fjord. Miljøstyrelsen oplyste, at særligt afstanden mellem virksomheden og Natura 2000-området, og det forhold, at der ikke er høje afkast, begrunder, at der ikke kan ske påvirkning af Natura 2000-området.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Jane Fløe (formand), landsdommerne Peter Buhl og Olaf Tingleff, og de sagkyndige medlemmer Jesper Kjølholt og Uffe Sønderhousen.

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Vurdering af påvirkning på Natura 2000
2. Tank 1304's indretning i forhold til emissioner til luft samt til jord og grundvand i forhold til BAT (bedste tilgængelige teknik)
3. Tankgårdens indretning i forhold til emissioner til jord og grundvand i forhold til BAT (bedste tilgængelige teknik)

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

2. *Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*
    1. *Indledende bemærkninger*

Den i sagen omhandlede virksomhed er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomheden er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under punkt 1.2.[10] Den påklagede afgørelse er en godkendelse af en virksomhed efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1.

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed.

2. *Vurdering af påvirkning på Natura 2000-område*

Ifølge habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., skal der forud for, at der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.[11] Det fremgår af § 7, stk. 6, nr. 6, at godkendelse af virksomheder m.v. efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, er omfattet af § 6.

Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt. Viser konsekvensvurderingen, at projektet vil skade Natura 2000-området, kan der som udgangspunkt ikke meddeles godkendelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 7 implementerer bl.a. habitatdirektivets[12] artikel 6, stk. 3, der har følgende ordlyd:

> ”Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, foretages en nærmere vurdering (konsekvensvurdering).[13]

Om den indledende væsentlighedsvurdering har EU-domstolen udtalt, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.[14]

Om konsekvensvurderingen har EU-domstolen endvidere udtalt, at denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, og at vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området. Der kan kun gives tilladelse, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitet, og at det først forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.[15]

Habitatdirektivet indeholder ikke en definition af begrebet ”projekt”. EU-domstolen har dog udtalt, at definitionen af projektbegrebet i VVM-direktivet[16] er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand.[17]

Videre har EU-domstolen om formuleringen ”i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter” udtalt, at dette er udtryk for, at myndigheden ved vurderingerne skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af den plan eller det projekt, der ligger til

vurdering med andre planer og projekter under hensyn til bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet. Dette indebærer en forpligtelse til at inddrage alle aspekter af en plan eller et projekt som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke den nævnte målsætning.[18]

I Europa-Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 6,[19] er det i afsnit 3.5.3 nærmere anført, at artikel 6, stk. 3, med henvisningen til andre planer og projekter søger at inddrage det aspekt i vurderingen, at en række hver for sig beskedne påvirkninger samlet kan resultere i en væsentlig påvirkning. Desuden anføres, at "det er vigtigt at bemærke, at det underliggende formål med denne bestemmelse om kombination er at tage højde for de kumulative virkninger, og at disse ofte kun finder sted over en vis tidsperiode. I denne sammenhæng kan planer eller projekter, som er fuldført, godkendt, men endnu ikke fuldført, eller som er foreslået, tages i betragtning […]".

Domstolen har endvidere udtalt, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver af de nationale myndigheder, at de i forbindelse med undersøgelsen af den kumulative virkning tager hensyn til alle de projekter, der i forbindelse med et projekt, hvortil der søges om tilladelse, vil kunne have en væsentlig virkning med hensyn til de målsætninger, som direktivet forfølger, selv om disse projekter er af ældre dato end datoen for direktivets gennemførelse.[20]

Vurderingen skal foretages både for planer og projekter beliggende indenfor og udenfor udpegede Natura 2000-områder. Myndighederne skal ved deres vurdering af udpegningsgrundlaget således også foretage en vurdering af, om projektet kan skade ind i et udpeget område, selv om projektet måtte ligge uden for området.[21]

Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at vurderinger efter bekendtgørelsens § 6 stk. 1-3 skal fremgå af afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Miljøstyrelsens afgørelse af 23. januar 2017, ikke er i overensstemmelse med reglerne i habitatbekendtgørelsen. Nævnet har lagt vægt på, at afgørelsen om miljøgodkendelse er truffet med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, som er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 6, men at det ikke fremgår af afgørelsen eller af sagens oplysninger i øvrigt, at der er foretaget en vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at afgørelsen af 23. januar 2017, lider af en væsentlig retlig mangel.

Miljøstyrelsen skal ved den fornyede behandling af sagen foretage en vurdering af projektets virkning på Natura 2000. Vurderingen skal inddrage virkningerne fra andre planer og projekter, og vurderingen skal fremgå af afgørelsen.

3. *Tank 1304's indretning i forhold til emissioner til luft samt til jord og grundvand i forhold til BAT (bedste tilgængelige teknik)*

Virksomheden er omfattet af BAT-konklusionerne for raffinering af mineralolie og gas, som er vedtaget den 9. oktober 2014.[22] BAT konklusionerne indeholder bl.a. beskrivelse af opbevarings- og håndteringsprocesser.

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, at godkendelsesmyndigheden ikke må meddele godkendelse, medmindre den vurderer, at virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forurening ved anvendelse af BAT (bedste tilgængelige teknik), ligesom virksomheden i øvrigt skal kunne drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.

Det følger af BAT-konklusionen for raffinaderier BAT 6, at det er BAT at overvåge diffuse VOC-emissioner til luften fra hele anlægget ved hjælp af alle følgende teknikker:

i. sniffing-metoder, der er forbundet med korrelationskurver for nøgleudstyr,
ii. optiske gasmålingsteknikker,
iii. beregninger af kroniske emissioner baseret på emissionsfaktorer, der periodisk (fx en gang hvert andet år) valideres ved målinger.

Det følger af BAT-konklusionen for raffinaderier BAT 49, at for at reducere emissionerne af VOC til luften fra opbevaringen af flygtige flydende kulbrinteforbindelser er det BAT at anvende tanke med flydekuppel, der er udstyret med højeffektive forseglinger eller at anvende en tank med fast loft, der er tilsluttet et dampgenvindingssystem.

Det følger af BAT-konklusionen for raffinaderier BAT 51 at forebyggelse eller reduktion af emissionerne til jord og grundvand fra opbevaringen af flydende kulbrinteforbindelser kan ske ved at anvende en eller en kombination af nedenstående teknikker:

1. Vedligeholdelsesprogram, inklusive korrosionsovervågning, -forebyggelse og –kontrol,
2. Tanke med dobbeltbund,
3. Uigennemtrængelige membranbeklædninger,
4. Tilstrækkelig lageranlægsinddæmning

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at tank 1304 er indrettet på en måde, så emissioner til luft, jord og grundvand i tilstrækkelig grad forebygges og begrænses i forhold til BAT-konklusionerne for raffinering af mineralolie og gas.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at virksomheden efter det oplyste har et dækkende vedligeholdelsesprogram, inklusiv korrosionsovervågning, -forebyggelse og –kontrol. Nævnet bemærker i denne forbindelse, at der i den reviderede miljøgodkendelse af 20. december 2013 er fastsat vilkår om årligt visuelt udvendigt eftersyn på alle tanke (vilkår H1), vilkår om udvendig ultralydsundersøgelse af tanksvøb minimum hvert 5. år (vilkår H2), og at tanken skal besigtiges og vedligeholdes indvendigt minimum hvert 20. år (vilkår H3).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at tanken er coatet 1 m op ad svøbet, hvilket efter nævnets opfattelse yder tilstrækkelig sikkerhed imod korrosion som følge af vandindhold, idet vand i tanken vil søge nedad.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at der etableres HDPE membran under tanken, som efter nævnets opfattelse må anses for en uigennemtrængelig membranbeklædning.

På denne baggrund er det nævnets vurdering, at tank 1304 er indrettet på en måde, der er tilstrækkelig til at forebygge eller begrænse emissioner til jord og grundvand fra opbevaringen af flydende kulbrinteforbindelser i overensstemmelse med BAT 51.

Miljø og Fødevareklagenævnet finder desuden, at tank 1304 er indrettet på en måde, der er tilstrækkelig til at reducere VOC emissioner til luften i forhold til BAT-konklusionerne for raffinering af mineralolie og gas. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at tanken er indrettet med flydetag med effektive gastætte seal til begrænsning af VOC-emissionen i overensstemmelse med BAT 49.

Henset til det almindelige indhold af nitrogen i atmosfæren er det Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at der ikke er en miljømæssig begrundelse for at stille krav i forhold til sikring mod emissioner af nitrogen. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af virksomhedens risikorapport, at nitrogenudslip ikke udgør en risiko for miljøet.

4. *Ad 2) Tankgårdens indretning i forhold til emissioner til jord og grundvand i forhold til BAT (bedste tilgængelige teknik)*

Som omtalt ovenfor i afsnit 3.2.2. følger det af BAT-konklusionen for raffinaderier BAT 51 at forebyggelse eller reduktion af emissionerne til jord og grundvand fra opbevaringen af flydende kulbrinteforbindelser kan ske bl.a. ved at anvende en eller en kombination af nedenstående teknikker:

i. Vedligeholdelsesprogram, inklusive korrosionsovervågning, -forebyggelse og –kontrol,
ii. Tanke med dobbeltbund,
iii. Uigennemtrængelige membranbeklædninger,
iv. Tilstrækkelig lageranlægsinddæmning

Det fremgår desuden af vejledningen om store olieoplag, at tankgårde med tanke til flygtige produkter som benzin, petroleum og gasolie, biobrændstoffer, råolie og mellemdestillater med tilsvarende viskositet bør have tætte barrierer på grund af disse produkters relativt store potentiale for forurening af natur og miljø.[23] En barriere kan eksempelvis etableres som betonbefæstelse, en nedgravet fleksibel membran, for eksempel af HDPE plast, eller en kontrolleret lermembran.[24] Lerbarrierer kan udgøres af et kontrolleret naturligt lag eller en indbygget lermembran.[25]

Et flertal af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer finder, at tankgården er indrettet hensigtsmæssigt til forebyggelse eller begrænsning af emissioner til jord og grundvand i forhold til BAT (bedste tilgængelige teknik). Flertallet har lagt vægt på, at tankgården som lageranlægsinddæmning kan inddæmme store udslip, der kan være forårsaget af brud på skalkonstruktionen eller som følge af overfyldning. Flertallet har desuden lagt vægt på, at tankgården er etableret med en lermembran på 300 mm og med fald mod samlebrønd med forbindelse til API-separator via oliekloak, og der således efter flertallets opfattelse er tale om en tilstrækkelig kontrolleret lermembran i overensstemmelse med vejledningen om store olieoplag.

Et mindretal (Uffe Sønderhousen) finder, at det ikke ud fra en risikobaseret tilgang er tilstrækkeligt dokumenteret, at tankgården er indrettet hensigtsmæssigt til forebyggelse eller begrænsning af emissioner til jord og grundvand i forhold til BAT (bedste tilgængelige teknik). Mindretallet finder det centralt, at den omtalte BAT 51 fra konklusionen for olieraffinaderier alene beskriver BAT for selve lagertanken (og kapacitet til opsamling af udslip). Mindretallet har hertil anført, at BAT for tankårde er beskrevet i BREF-dokumentet for emissioner fra oplagring,[26] hvor retningslinjerne for BAT er anført i det konkluderende afsnit 5.1.1.3. Mindretallet har i sin vurdering lagt vægt på, at der ikke i den påklagede afgørelse eller sagens oplysninger i øvrigt, fremgår en fyldestgørende vurdering af, om tankgården kan anses for tilstrækkelig i forhold til skade på miljøet ud fra den beskrevne risikobaserede tilgang.

3. *Gebyr*

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

4. *Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 23. januar 2017 om miljøgodkendelse til etablering af tank 1304 og accept af sikkerhedsniveau ved V1 (tidligere V2, A1, 4400 Kalundborg, med virkning fra ét år fra nævnets afgørelse, 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] Bekendtgørelse nr. 372 af 25. april 2016 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

[5] Dagældende bekendtgørelse nr. 1517 af 7. december 2016 om godkendelse af listevirksomhed.

[6] Dagældende bekendtgørelse nr. 1440 af 23. november 2016 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

[7] Bekendtgørelse nr. 372 af 25. april 2016 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

[8] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (2014/738/EU) af 9. oktober 2014 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner, for så vidt angår raffinering af mineralolie og gas.

[9] Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), Reference Document in Best Available Techniques for Mineral Oil and Gas Refineries, February 2003.

[10] Godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, punkt 1.2 Raffinering af mineralolie og gas.

[11] Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[12] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[13] Sag C-127/02 af 7. september 2004, Waddenzee, præmis 45.

[14] Waddenzee-dommen, præmis 49.

[15] Waddenzee-dommen, præmis 61.

[16] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer.

[17] Waddenzee-dommen, præmis 24-26.

[18] Waddenzee-dommen, præmis 52-54.

[19] Europa kommissionen, Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2018.

[20] Sag C-142/16, Moorburg, præmis 58-62.

[21] Sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, præmis 50 og 51 samt Moorburg-dommen, præmis 29.

[22] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (2014/738/EU) af 9. oktober 2014 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner, for så vidt angår raffinering af mineralolie og gas.

[23] Vejledning nr. 2/2011 fra Miljøstyrelsen, Vejledning om Miljøkrav til store olieoplag, oplag af olieprodukter.

[24] Vejledning nr. 2/2011 fra Miljøstyrelsen, Vejledning om Miljøkrav til store olieoplag, oplag af olieprodukter, afsnit 4.1.4.1.3 Barrierer i tankgårde i øvrigt side 40.

[25] Vejledning nr. 2/2011 fra Miljøstyrelsen, Vejledning om Miljøkrav til store olieoplag, oplag af olieprodukter, afsnit 4.1.4.1.4. Etablering af barrierer, side 41.

[26] Reference Document on Best Available Techniques on Emissions from Storage July 2006.

Sag:

18/05500

Dato:

23. september
2021.

Emner:

Miljøbeskyttelsesl...