MRF 2022.67

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. januar 2022, j.nr. 20/00860

Ikke medhold i klage over miljøgodkendelse til 10.973 tons forbrændingsslagge med en lagtykkelse på op til tre meter i bundsikring for køreareal med tæt asfaltbelægning på landbrugsejendom beliggende i område med drikkevandsinteresser (OD), da placeringen udgjorde et højdepunkt i terrænet, og primært grundvandsmagasin var beskyttet af 30 meter lerlag.

Anvendelse af forbrændingsslagge til bygge- og anlægsarbejder er reguleret af restproduktbekendtgørelsen (2016/1672). Efter bekendtgørelsens bilag 8 er restprodukter ud fra koncentrationer af bl.a. tungmetaller inddelt i tre kategorier, hvor restprodukterne uden yderligere tilladelse kan anvendes til bygge- og anlægsarbejder, såfremt anvendelsen sker som fastsat for de tre respektive kategorier efter bekendtgørelsens § 4, bilag 4 og bilag 5. Efter restproduktbekendtgørelsens bilag 5 kan restprodukter i kategori 3 bl.a. anvendes til bygge- og anlægsarbejder i form af veje. Næstved Kommune modtog i juli 2019 ansøgning om, at der i forbindelse med etablering af køre- og vendepladsareal med et omfang af 3.586 m^2 på en landbrugsejendom for husdyrbrug skulle anvendes 10.973 tons slagge i kategori 3 som erstatning for grus ved udlæg af bundsikring. Forbrændingsslaggen vil efter afrømning af 30-40 cm muld på grund af terrænforholdene blive udlagt med en varierende tykkelse mellem 10 cm og op til tre meter. Ansøgningen var vedlagt fotodokumentation for, at der ved arealet havde været gravet to huller til 1,7 meter under terræn, hvor der i en periode på syv dage ikke havde været forekomst af vand. Kommunen lagde til grund, at begrebet "veje" efter restproduktbekendtgørelsens bilag 5 ikke omfatter interne transportveje på en ejendom, hvorfor det ansøgte ikke var omfattet af restproduktbekendtgørelsen. I stedet lagde Næstved Kommune til grund, at det ansøgte var udtryk for et anlæg omfattet af krav om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Ejendommen var beliggende i et område med drikkevandsinteresser (OD), hvor det primære grundvandsmagasin var overlejret af ler med en tykkelse på mere end 30 meter, og hvor grundvandsspejlet var pejlet til 17 meter under terræn. Efter forudgående afgørelse med VVM-screening og habitatvurdering meddelte Næstved Kommune i december 2019 miljøgodkendelse til at anvende forbrændingsslagge i kategori 3 med vilkår svarende til restproduktbekendtgørelsen, herunder om udlægning mindst en meter over højeste naturlige grundvandsstand samt etablering af tæt asfaltbelægning med en tykkelse på minimum 10 cm over slaggen. I godkendelsen var oplyst, at det måtte forventes, at Region Sjælland efterfølgende ville kortlægge ejendommen som jordforurenet under hensyn til indholdet af tungmetaller i slaggen. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der henviste til risikoen for forurening ved sæsonmæssige ændringer i grundvandsstand og risikoen for udvaskning af tungmetaller fra slaggen. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) bemærkede, at anvendelse af slagge i kategori 3 ikke kunne ske efter restproduktbekendtgørelsen. Da der var tale om at etablere et permanent køreareal, og anvendelsen af slagge var alternativ til at bortskaffe slaggen som affald, lagde nævnet til grund, at der var tale om nyttiggørelse af affald efter listebekendtgørelsen (bilag 2, listepunkt K 206). Anvendelsen krævede derfor miljøgodkendelse. I forhold til anlæggets placering bemærkede nævnet, at det sekundære grundvand generelt vil være i sand- og gruslag, mens fotodokumentationen vedlagt ansøgningen viste ikke-vandførende aflejringer i form af moræneler med indslag af flint og kalkstykker indtil 0,5 meter under terræn og herefter ler. Endvidere bemærkede nævnet, at kørearealet var placeret i kote 28 og et højdepunkt i terræn, og at tungmetallerne i den anvendte slagge i højere grad udvaskes ved lav pH-værdi. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt på denne baggrund, at der var tilstrækkelig sikkerhed for, at der ikke ville ske udvaskning fra slaggen gennem horisontal eller vertikal indtrængen af overfladevand eller af grundvand, herunder vand med lav pH-værdi, og at anlægget derfor kunne etableres uden væsentlig forureningspåvirkning af omgivelserne, hvorfor der ikke blev givet medhold i klagen.

MRF 2022.67

Kommentar: *Kommunens miljøgodkendelse forudsætter, at et miljøgodkendt oplag af forbrændingsslagge kan kortlægges som forurenet efter jordforureningslovens § 5. Dette har støtte i U 2011.465 H, hvor Højesteret tiltrådte, at lovlig anvendelse af forbrændingsslagge på gårdsplads skulle forureningskortlægges, hvilket blev begrundet med, at "slagger fra affaldsforbrænding, der indgår som en del af jordmediet, må betragtes som en jordforurening", og at det med kortlægningen sikres, at den forurenede jord ikke spredes til andre arealer, men omfattes af underretningspligten efter jordforureningslovens § 50, stk. 2. Hertil kan dog bemærkes, at når der er meddelt miljøgodkendelse til forbrændingsslagge forekommer det noget problematisk at kortlægge forureningen, der så i princippet indgår i den offentlige oprydning af forurenede ejendomme efter jordforureningslovens kapitel 3. En noget enklere løsning kunne være, at miljøgodkendelsen til brug af affaldsslaggen indeholdt vilkår om, at slaggen ikke må fjernes uden forudgående godkendelse af kommunen.*

Ikke medhold i klage over miljøgodkendelse til anvendelse af slagger under befæstet køreareal i Næstved Kommune

20/00860

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Næstved Kommunes afgørelse af 18. december 2019 om miljøgodkendelse til anvendelse af slagger som bundsikring under befæstet køreareal beliggende [A1], 4160 Herlufmagle, matrikel nr. [F1].

Godkendelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet senest 2 år efter Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, jf. § 37 i godkendelsesbekendtgørelsen.[2]

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[4] 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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 14. januar 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 9. marts 2020 sendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har anført, at

- Næstved Kommune ikke kan meddele miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til udlægning af slagger under et befæstet køreareal, da forholdet er udtømmende reguleret i restproduktbekendtgørelsen,[5]
- der er risiko for forurening af grundvandet,
- det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan lægges til grund, at den anvendte slagger har en pHværdi på 9-10,
- kommunen ikke har redegjort for materialet, der skal anvendes til overdækning eller dets permeabilitet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Sagen vedrører en ejendom, hvor der ønskes anlagt et befæstet kørearealog vendeplads med slagger som bundsikring (herefter kørearealog) til brug for husdyrbruget på ejendommen.

Kørearealet skal etableres på den nordlige del af ejendommen og går fra den østvendte side af en eksisterende staldbygning til en vendeplads, der ligger på den nordvestlige del af ejendommen. Undervejs går kørearealet rundt om en nybygget staldbygning på ca. 9.100 m2, hvorunder der er udlagt slagger som bundsikring. Det fremgår af sagen, at Næstved Kommune den 13. august 2019 har accepteret dette med henvisning til, at bundsikringen under stalden er omfattet af reglerne i restproduktbekendtgørelsen. Kommunen har desuden den 14. oktober 2019 meddelt miljøgodkendelse til svinebrug efter reglerne i husdyrbrugloven.[6]

Ejendommen er beliggende på et højdepunkt i terrænet. Det i sagen omhandlede kørearealligger i kote 28, og terrænet er markant faldende i nord- og østgående retning.

Ejendommen er beliggende i landzone i et område med drikkevandsinteresser (OD). På ejendommen findes en sløjfet boring (DGU nr. 216.114B), i hvilken grundvandet ved boringens etablering i 1950 blev pejlet til kote 13,12 m/DVR90. Det fremgår af GEUS' Jupiter database,[7] at boringen er 43 meter dyb, og at boringen er foretaget i en 7 meter dyb brønd. Fra 7 meter under terræn og ned til 38,2 meter under terræn består undergrunden af moræneler, som afløses af kalk ned til 43 meter.

Lignende forhold ses i boring DGU nr. 216.680 fra 1992, som ligger 350 meter syd for kørearealet, og i hvilken grundvandet blev pejlet til kote 12,5 m/DVR90.[8]

Nærmeste Natura 2000-område (N163 Suså, Tystrup-Bavelse Sø, Slagmosen, Holmegårds Mose og Porsmose) er beliggende ca. 570 meter umiddelbart vest for kørearealet. Natura 2000-området omfatter bl.a. fuglebeskyttelsesområde nr. 91 (Holmegårds Mose og Porsmose) og nr. 93 (Tystrup-Bavelse Sø) og habitatområde nr. 194 (Suså med Tystrup-Bavelse Sø og Slagmosen).

2.2 Det ansøgte projekt

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at ansøger den 8. juli 2019 har søgt om miljøgodkendelse til anvendelse af slagger som bundsikring under ca. 1.340 m2 befæstet kørearealog. Ansøgningen er den 13. december 2019 ændret til at vedrøre et kørearealog med vendeplads på i alt ca. 3.586 m2.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at slaggen skal fungere som erstatning for grus og udlægges efter afrømning af ca. 30-40 cm. muldjord. Det fremgår desuden, at slaggen skal udlægges i en gennemsnitlig tykkelse på 1,7 meter, varierende fra 0,1-3 meter. Det er oplyst, at

forskellene i lagtykkelsen skyldes terrænforskelle i området. Det fremgår, at den nødvendige mængde slagger er 6.096 m3, hvilket er svarende til ca. 10.973 tons.

Det fremgår herudover, at den anvendte slagger er fra [V1], og at slaggen er kategoriseret som kategori 3-restprodukt i henhold til restproduktbekendtgørelsen. Yderligere fremgår det af sagens oplysninger, at kørearealet udføres med en kanal, der løber langs slaggelaget, som skal fungere som et nedsivningsanlæg for overfladevand.

Det fremgår endelig af sagens oplysninger, at der til brug for ansøgningen er gravet to huller inden for byggearealet ned til ca. 1,7 meter under terræn, som ikke har vist forekomster af vand over en periode på 7 dage. Der er til ansøgningen vedhæftet fotomateriale som dokumentation for udgravningen.

2.3 Den påklagede afgørelse

Næstved Kommune har den 18. december 2019 meddelt miljøgodkendelse til anvendelse af maksimalt 11.000 tons kategori 3-slagger under ca. 3.583 m2 befæstet kørearealet. Afgørelsen er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33.

Det fremgår af miljøgodkendelsen, at Næstved Kommune har vurderet, at det ansøgte projekt skal behandles efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven, idet projektet falder uden for restproduktbekendtgørelsens anvendelsesområde.

Næstved Kommune har vurderet, at det ansøgte projekt er omfattet af listepunkt K 206 i bilag 2 til godkendelsesbekendtgørelsen.

Der er bl.a. fastsat følgende vilkår om projektets opbygning og udførelse:

> ”12. Affaldsforbrændingsslagger skal udlægges minimum 1 m over højeste naturlige grundvandsspejl.
>
> 13. Affaldsforbrændingsslaggerne skal overdækkes senest 14 dage efter udlægning med minimum 10 cm. asfalt, som er tæt og egnet til tung transport, feks. Farmfalt 235 kg/m2 type 16.
>
> 14. Asfalten skal fortsætte mindst 10 cm ud over de udlagte affaldsforbrændingsslaggers sidelag, med mindre sidelaget er under en bygning med tæt bund.
>
> 15. Der skal være en afstand på mindst 2 meter fra affaldsforbrændingsslagger til dræn ved evt. gylletank (-e).
>
> 16. Der må ikke etableres dræn i – eller under – affaldsforbrændingsslaggerne.
>
> 17. Der skal sikres bortledning af overfladevand fra kørearealerne. Hvis der afledes overfladevand fra ejendommen til grøft, faskine eller lignende, skal det sikres, at det ikke kommer i berøring med slaggelaget.”

Om egenkontrol og vedligeholdelse er der bl.a. fastsat følgende vilkår:

> ”19. Asfaltbelægningen skal være i god stand, dvs. at der ikke må være utætheder, revner eller huller i asfaltbelægningen. Utætheder, revner og / eller huller skal udbedres hurtigst muligt.
>
> 20. Virksomheden skal mindst hvert år gennemgå belægningen visuelt for at sikre at den er i god stand.”

Der er til miljøgodkendelsen vedhæftet eksempel på analyser og deklarationer på den anvendte slagger (bilag 2). Det fremgår bl.a. af bilag 2 til miljøgodkendelsen, at slaggen, der er modnet på Kalvebod Slaggesorteringsplads, overholder kategori 3 i restproduktbekendtgørelsen. Det fremgår videre, at prøveoparbejdning og analysering af slaggemilerne er udført af akkrediteret laboratorium.

Det fremgår af den miljøtekniske vurdering, at Næstved Kommune har vurderet, at det væsentligste i miljøgodkendelsen er at forhindre gennemsivning af vand igennem slaggen, så der ikke sker udledning til grundvand eller øvrigt vandmiljø.

Det fremgår desuden at for at undgå risiko for f.eks. frostsprængninger i asfalten, skal det sikres, at overfladevand bortledes. Det er angivet, at ansøger den 9. december 2019 har oplyst, at der bliver etableret afløb fra kørearealet, som ledes til en grøft. Det er videre angivet, at der ikke umiddelbart er markdræn i nærheden.

Næstved Kommune har i forhold til beskyttelse af grundvandsressourcen bemærket, at ejendommen ligger i et område med drikkevandsinteresser, men ikke særlige drikkevandsinteresser, og uden for indvindingsopland. Kommunen har anført, at den samlede lertykkelse over kalk er 30-45 meter, og at grundvandet derfor er godt beskyttet. Kommunen har i forhold til boring DGU nr. 216.114B fremhævet, at boreprofilen viser, at den akkumulerede lertykkelse over kalkmagasinet er over 30 meter, og bemærket, at dette også er gældende for de øvrige boringer i området. Det er derfor kommunens vurdering, at der er en god lerbeskyttelse af grundvandet. Kommunen har desuden bemærket, at vandstanden i boringen var knapt 17 meter under terræn, og at der sættes vilkår om, at slaggen skal udlægges mindst 1 meter over højeste, naturlige grundvandsspejl, for at undgå udvaskning af miljøfremmede stoffer via opstigning af grundvandet.

Endvidere har Næstved Kommune vurderet, at der ikke må være dræn i eller under slaggelaget, da dette skaber risiko for gennemsivning af vand gennem slaggen. Kommunen har på den baggrund stillet vilkår om, at der ikke må være dræn i eller under slaggelaget.

Det fremgår herudover af den miljøtekniske vurdering, at slagger er at betragte som forurenet restprodukt, og at Region Sjælland formentlig vil kortlægge det areal, hvor der er anvendt slagger, som forurenet, på grund af det høje tungmetalindhold.

Det fremgår endelig, at det er Næstved Kommunes samlede vurdering, at der ikke er risiko for grundvandsressourcen ved at anvende slagger under kørearealer, når kravene i restproduktbekendtgørelsen følges, herunder at udlægning sker mindst 1 meter over højeste, naturlige grundvandsstand, og slaggen overdækkes med tæt asfaltbelægning. Det er desuden kommunens samlede vurdering, at genanvendelse af restprodukter - i form af modtagelse, opbevaring og udlægning af slagger som erstatning for primære råstoffer – ikke er til risiko for miljøet, når vilkårene om indbygning og sikring mod udsivning til grundvand følges.

Næstved Kommune har den 18. december 2019 truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, idet projektet ikke antages at have væsentlig indvirkning på miljøet.[9] Det fremgår heraf, at kommunen vurderer, at projektet ikke medfører væsentlig påvirkning på naturområde eller fredede arter.

2.4 Klagens indhold

2.4.1 Klage over det juridiske grundlag

Klager har anført, at der ikke er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33 til at meddele miljøgodkendelse til udlægning af kategori 3-slagger under et køreareal. Klager har henvist til Miljøklagenævnets afgørelse af 28. april 2009 (sagsnr. MKN-100-00319), hvoraf det fremgår, at anvendelse af kategori 3-slagger er udtømmende reguleret ved reglerne i restproduktbekendtgørelsen og kun kan ske inden for bekendtgørelsens rammer.

Klager har desuden anført, at der heller ikke efter reglerne i restproduktbekendtgørelsen kan gives tilladelse til udlægning af kategori 3-slagger under et køreareal. Klager har henvist til, at det fremgår af restproduktbekendtgørelsens bilag 5, at kategori 3-restprodukt maximalt må have en samlet højde af 1 meter under veje, og at der med den påklagede afgørelse gives tilladelse til 1,7 meter slagger, som dermed overskrider den lovlige højde med 70%.

Klager har bemærket, at såfremt det vurderes, at kørearealet ikke er en vej men derimod et internt transportareal, er anlægget fortsat omfattet af restproduktbekendtgørelsens bilag 5, hvorefter slagger kan udlægges i maximalt 1 meters tykkelse.

2.4.2 Klage over risiko for forurening til omgivelserne

Klager har anført, at Næstved Kommune har vurderet, at der ikke er risiko for forurening, da restproduktbekendtgørelsens krav overholdes, samtidig med at kommunen har meddelt miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Klager har hertil bemærket, at kommunen samtidig forventer, at Region Sjælland vil kortlægge arealet, hvor slaggen udlægges, som forurenet jord pga. slaggens toksicitet.

Klager har desuden anført, at den anvendte slagger er stærkt basisk, idet en prøveudtagning har vist en pH-værdi på 11, hvilket fremmer udvaskning af tungmetaller til omgivelserne. Klager har hertil bemærket, at der i væsken i forbindelse med testen er påvist udvaskning af tungmetaller, og det derfor ikke kan udelukkes, at der vil ske en udledning af problematiske stoffer.

Hertil har klager bemærket, at risikoen underbygges af den underliggende, hovedsagelig moræne lerjord. Det er klagers opfattelse, at ler besidder meget stærke kapillære kræfter, hvilket kan betyde, at den temporære grundvandsstand kan variere enormt, selvom grundvandet ligger i kote –16 meter under terræn. Grundvandet kan derfor ifølge klager risikere at ligge helt op under asfaltbarrieren. Klager har videre bemærket, at vand har en evne til altid at finde vej bl.a. på grund af kapillarrørsvirkning, hvilket forøger risikoen for udvaskning fra slaggen til det omkringliggende miljø.

Klager har i forhold til grundvand anført supplerende, at det er det sekundære grundvandsmagasin, der kan fluktuere. Klager har bemærket, at fluktuationsgraden afhænger af graden af mætning i sprækker i morænelerlaget, hvilket ofte kan resultere i, at vandet fluktuerer to til tre meter pr. år.

Klager har ligeledes anført, at selvom der fjernes 30-40 cm. muldjord, kan det sekundære grundvand om vinteren og i andre våde perioder variere meget og ligge i terræn. Klager har bemærket, at når der lægges flere meter slagger oven i, kan der skabes kapillære kræfter, der hæver grundvandet, sammenlignelig med f.eks. hatformede bakker på fladt terræn. Der kan derfor ifølge klage trækkes vand op i slaggen, hvilket kan føre til øget risiko for udledning, særligt hvis man bruger asfalt som barriere, da asfalt ikke er vandtæt over tid.

2.4.3 Klage over slaggens indhold

Klager har dernæst anført, at indholdet i slaggen varierer alt efter det anvendte parti, og at det derfor ikke med sikkerhed kan lægges til grund, at slaggen vil modne tilstrækkeligt til, at pH-værdien falder til 9-10. Klager har bemærket, at dette vil kræve en test af partiet, inden det udlægges. Klager har dernæst anført, at pH-værdien ikke forbliver konstant, idet pH'en ændres, når slaggen lægges ud i miljøet og kommer i kontakt med vand.

2.4.4 Klage over belægningen

Klager har endelig anført, at Næstved Kommune ikke har redegjort for, hvilket materiale der anvendes som øvre belægning eller dets permeabilitet. Klager har bemærket, at der som belægning over slagger ofte anvendes asfalt, der er alment kendt for at sprække og ikke er vandstandsende.

2.5. Næstved Kommunes bemærkninger til klagen

Næstved Kommune har den 4. februar 2020 sendt bemærkninger til klagen.

Næstved Kommune har bemærket, at kommunen ikke opfatter en intern transportvej på en ejendom som omfattet af begrebet "veje" i restproduktbekendtgørelsens bilag 5 vedrørende bygge- og anlægsarbejder, hvor kategori 3-restprodukter kan anvendes uden tilladelse. Kommunen har videre bemærket, at et projekt, der falder uden for restproduktbekendtgørelsens anvendelsesområde, skal behandles som en ansøgning om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Kommunen har i den forbindelse henvist til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juni 2019 i sagsnr. 18/05509 (tidl. NMK-10-01191).

Næstved Kommune har desuden bemærket, at regionerne er forpligtede til at kortlægge jordforurening, som kan true grundvand, sundhed og miljø uanset, om der foreligger anvendelse af slagger efter restproduktbekendtgørelsens- eller miljøbeskyttelseslovens regler. Kommunen anser ikke risikoen for grundvand, sundhed eller miljø for større ved, at projektet kræver en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven i forhold til, at projektet er omfattet af restproduktbekendtgørelsen.

Næstved Kommune har endvidere bemærket, at der ikke er risiko for opstigning af grundvandet på grund af kapillær opsugning. Kommunen har henvist til, at grundvandsmagasinet er spændt, og der ifølge en borerapport for adressen træffes vandspejl ca. 17 meter u.t. Det er ifølge kommunen usandsynligt, at der vil ske en stigning af grundvandsstanden på over 10 meter. Der er heller ikke risiko i forhold til det sekundære grundvand, da der kun fjernes 30-40 cm muld og lægges 3 meter slagger på.

I forhold til det af klager anførte om slaggens pH-værdi har Næstved Kommune anført, at pH-værdien falder over tid til omkring 8, og der herved sker en stærkere binding af tungmetaller, således at udvaskning reduceres. Kommunen har herunder bemærket, at slaggen ikke kommer i berøring med vand på grund af det vandstandsende lag og da den ligger over højeste grundvandsspejl, hvorfor risikoen for udvaskning er minimal.

Næstved Kommune har den 20. marts 2020 og 3. april 2020 sendt yderligere bemærkninger til klagen. Kommunen har navnlig anført, at asfalt ifølge bilag 5 til restproduktbekendtgørelsen er en tæt belægning. Kommunen har henvist til, at tæt belægning i bilag 5 til bekendtgørelsen er defineret som følgende:

> ”Tæt belægning: Ved tæt belægning forstås asfalt, beton m.m.,
>
> der reducerer mængden af vand, der vil perkolere gennem belægningen.
>
> Bortledning af overfladevand medfører, at højst 10 % af nedbøren vil
>
> komme i kontakt med restprodukt eller jord.”

Næstved Kommune har desuden anført, at kommunen ikke har fundet det nødvendigt at stille skærpede krav i miljøgodkendelsen, end hvad der fremgår af restproduktbekendtgørelsen, idet ansøger har oplyst at ville udlægge 10 cm. asfalt af typen Farmfalt, der anvendes i landbruget og er velegnet til bl.a. ensilagepladser, hvor der er krav om tæt belægning. Kommunen har bemærket, at kommunen har foretaget besigtigelse af en lignende plads/køreareal, befæstet med Farmfalt ovenpå komprimeret slagger, som så særdeles velegnet ud til tung transport. Kommunen har desuden bemærket, at der er vilkår i miljøgodkendelsen om årlig gennemgang af belægningen og udbedring af eventuelle skader.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 30. oktober 2020 foretaget høring af Næstved Kommune, idet sekretariatet har konstateret, at der ikke foreligger en vurdering i henhold til habitatbekendtgørelsens § 6,[10] som en del af miljøgodkendelsen.

Næstved Kommune har den 5. november 2020 sendt bemærkninger til Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet vedlagt afgørelse af 18. december 2018 efter miljøvurderingslovens § 21. Kommunen har bemærket, at habitatvurderingen ikke fremgår direkte af miljøgodkendelsen, men fremgår af afgørelse af 18. december 2018 efter miljøvurderingslovens § 21, hvor kommunen har vurderet, at der ingen påvirkninger vil være ved at erstatte jomfruelige materialer med slagger under asfaltbelægning.

Næstved Kommune har desuden bemærket, at der den 13. august 2019, i forbindelse med accept af anvendelse af restprodukter under staldbygninger på samme adresse, er foretaget en konkret vurdering på de gængse bilag IV-arter efter habitatdirektivet, som kan findes i hele kommunen.[11] Kommunen har oplyst, at der på, i og omkring vandhuller og vandområder kan være stor vandsalamander, springfrø og spidssnudet frø, og der i hulrum i bygninger og store træer kan være flagermus, og at det blev vurderet, at slagger under kørearealer i stedet for anvendelse af jomfruelige materialer ikke påvirker nævnte bilag IV-arter.

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 Fødevareklagenævne, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

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

1. Hjemmelsgrundlaget
2. Risiko for forurening af grundvand

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets indledende bemærkninger

Det i sagen omhandlede projekt er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet projektet er optaget på bilag 2 til godkendelsesbekendtgørelsen under punkt K 206.[12] Se nærmere afsnit 3.2.2.

Næstved Kommune er godkendende og tilsynsførende myndighed.

3.2.2 Ad 1) Hjemmelsgrundlaget

Anvendelse af slagger til bygge- og anlægsprojekter er generelt reguleret i restproduktbekendtgørelsen, hvorefter restprodukter i tre nærmere angivne kategorier i vidt omfang kan benyttes til bestemte bygge- og anlægsprojekter uden tilladelse.

Kategorierne er nærmere definerede i restproduktbekendtgørelsens bilag 8, herunder med angivelse af grænseværdier for en række stoffer. De omfattede bygge- og anlægsarbejder fremgår af bekendtgørelsens § 2, nr. 5 og bilag 4 og bilag 5.

Det følger af restproduktbekendtgørelsens § 5, stk. 3, at restprodukter og jord i kategori 3 uden tilladelse må anvendes til bygge- og anlægsarbejder på de i bilag 5 nævnte betingelser, jf. dog § 6.

Restproduktbekendtgørelsens bilag 5 oplister de bygge- og anlægsarbejder, hvortil restprodukter og jord i kategori 3 kan anvendes uden tilladelse:

Bygge- og anlægsarbejde:	Krav ved anvendelse af kategori 3.
Veje	Tæt belægning og bortledning af overfladevand. h maks. 1 m.
Stier	Fast belægning. h maks. 0,3 m.
Ledningsgrave	Fast belægning.
Fundamenter og gulve	h maks. 1 m under bygninger. Jord må ikke kunne give anledning til indeklimaproblemer.

Restproduktbekendtgørelsens § 5 og § 7 angiver følgende om anvendelse af restprodukter uden for de tre kategorier i bilag 8 samt inden for de tre kategorier, såfremt anvendelsen ikke er omfattet af bekendtgørelsen samt muligheden for at opnå dispensation:

> ”§ 5 […]
>
> Stk. 4. Tilladelse til anvendelse af jord eller restprodukter, der ikke er om-fattet af kategori 1, 2 eller 3, meddeles efter bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven. Tilladelse til anvendelse af jord eller restprodukter, der er omfattet af kategori 1, 2 eller 3, og som ikke kan anvendes uden tilladelse efter denne bekendtgørelse eller opnå dispensation efter § 7, meddeles efter bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven.”

> "§ 7. Kommunalbestyrelsen kan meddele dispensation fra kravene ved anvendelse indenfor den pågældende kategori i bilag 4 og 5, hvis anvendelsen er anlægsteknisk begrundet og miljømæssig forsvarlig. Der kan ikke med-deles dispensation fra typen af bygge- og anlægsarbejde. Kommunalbestyrelsen kan gøre en dispensation betinget af, at nærmere angivne vilkår overholdes."

Herudover er en række forurenede aktiviteter og anlæg omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1 om godkendelsespligtig listevirksomhed.

> "§ 33. Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf. Listevirksomhed må heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, herunder med hensyn til affaldsfrembringelsen, på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt."

I godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2 er angivet forskellige kategorier af godkendelsespligtige virksomheder, herunder:

> "K 201. Anlæg, der nyttiggør farligt affald, hvor virksomhedens aktiviteter ikke er omfattet af listepunkt 5.1 eller 5.2 b i bilag 1.
>
> [...]
>
> K 206. Anlæg, der nyttiggør ikke-farligt affald, bortset fra anlæg under listepunkt 5.3 i bilag 1, autoophugning, skibsophugning, biogasfremstilling, kompostering og forbrænding.
>
> K 207. Deponeringsanlæg for ikke-farligt affald, som modtager mindre end eller lig med 10 tons affald pr. dag, og som har en samlet kapacitet på mindre end eller lig med 25.000 tons, med undtagelse af anlæg for deponering af inert affald1).
>
> [...]
>
> K 217. Deponeringsanlæg for farligt affald, som modtager 10 tons om dagen eller mindre og har en samlet kapacitet på under 25.000 tons. Andre anlæg til bortskaffelse af farligt affald, hvor kapaciteten er mindre end eller lig med 10 tons pr. dag.
>
> [...]
>
> 1) Ved »inert affald« forstås affald, der ikke undergår signifikante fysiske, kemiske eller biologiske forandringer."

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået bilag 2 til miljøgodkendelsen, der indeholder deklaration af en del af den anvendte slagger i sagen, og konstaterer, at dokumentationen viser, at denne mængde er omfattet af kategori 3, jf. restproduktbekendtgørelsen. Nævnet

konstaterer desuden, at Næstved Kommunes kategorisering af slaggen ikke er bestridt af klager. Nævnet lægger herefter til grund, at den anvendte slagger kan kategoriseres som omfattet af kategori 3, jf. restproduktbekendtgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er enigt med Næstved Kommune i, at det ansøgte projekt ikke er omfattet af de bygge- og anlægsarbejder, der fremgår af restproduktbekendtgørelsens bilag 5, allerede fordi projektet vedrører udlægning af slagger, omfattet af kategori 3, jf. restproduktbekendtgørelsen, i en højde over 1 meter. Nævnet bemærker, at nævnet ikke derved har taget stilling til, hvorvidt projektet i øvrigt kan antages at være omfattet af "veje" som beskrevet i bilag 5 til restproduktbekendtgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at projektet er godkendelsespligtigt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33, idet det ansøgte er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, listepunkt K 206 om anlæg til nyttiggørelse af ikke-farligt affald.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at der er tale om anlæggelse af et permanent køreareal, hvor slaggen indgår som bundsikring, og der dermed er tale om et anlæg i godkendelsesbekendtgørelsens forstand.[13] Nævnet har desuden lagt vægt på, at der er tale om anvendelse af slagger, der alternativt skulle bortskaffes som affald.[14] Nævnet har endvidere lagt vægt på, at anlægget alternativt skulle etableres ved tilkørsel af andet materiale, og at der dermed er tale om nyttiggørelse.[15]

3.2.3 Ad 2) Risiko for forurening af grundvand

Nedsivning af overfladevand

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, at godkendelses-myndigheden ikke må meddele godkendelse, medmindre den vurderer, at virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger for at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af BAT, og at virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforeneligt med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund af en samlet vurdering af det ansøgte projekt og de med miljøgodkendelsen fastsatte vilkår, at der er tilstrækkelig sikkerhed for, der ikke på grund af nedsivende overfladevand kan ske udvaskning af tungmetaller, som er uforenelig med omgivelsernes sårbarhed og kvalitet. Nævnet har i vurderingen lagt vægt på, at slaggen skal overdækkes med minimum 10 cm. asfalt, som er tæt og egnet til tung transport, jf. miljøgodkendelsens vilkår 13, og at asfaltbelægningen skal fortsætte mindst 10 cm. ud over den udlagte slaggers sidelag, i det omfang belægningen ikke grænser op til bygninger med tæt bund, jf. miljøgodkendelsens vilkår 14.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at asfaltbelægningen ifølge miljøgodkendelsens vilkår 19, 1. pkt., skal være i god stand, uden utætheder, revner eller huller, hvilket virksomheden skal sikre ved mindst hvert år at foretage visuel gennemgang af belægningen, jf. miljøgodkendelsens vilkår 20. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at virksomheden skal foretage udbedring af utætheder, revner og/eller huller hurtigst muligt, jf. miljøgodkendelsens vilkår 19, 2. pkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herudover lagt vægt på, at slaggen udlægges over nuværende terræn, og at der ifølge miljøgodkendelsens vilkår 17 skal sikres bortledning af overfladevand fra kørearealet.

Det er herefter Miljø- og Fødevareklagenævnet samlede vurdering, at det i tilstrækkeligt omfang er sikret ved vilkår, at det konkrete anlæg vil udgøre en tæt konstruktion overfor nedsivende overfladevand.

Opstigende grundvand i slaggen

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at generelt vil sekundære grundvandsmagasiner optræde i sand- eller gruslag, og de kan forekomme som større, sammenhængende områder eller som lommer eller slirer i et lerlag. Lommer og slirer kan i et vist omfang være vandførende, men vil ikke være det hele tiden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at i boring DGU nr. 216.114B strømmer grundvandet ind i boringen fra kalklagene 38,2 meter under terræn. Vandspejlet indstiller sig højt i boringen, fordi det er under tryk i kalken pga. det impermeable moræneler. I boring DGU nr. 216.680 står grundvandet ligeledes under tryk pga. vægten af de mange meter moræneler.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder samlet, at der i tilstrækkeligt omfang er sikkerhed for, at omgivelserne ikke på grund af horisontal eller vertikal indtrængen af overflade- eller grundvand til slaggen påføres forurening, som er uforenelig med hensyn til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet. Nævnet finder derfor også, at det med miljøgodkendelsen fastsatte krav om, at slaggen skal udlægges minimum 1 meter over højeste, naturlige grundvandsspejl, kan overholdes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i vurderingen navnlig lagt vægt på de geologiske oplysninger fra boring DGU nr. 216.114B og DGU nr. 216.680 samt fotomaterialet fra prøvegravningen til ca. 1,7 meter under terræn, der viser ikke-vandførende aflejringer i form af moræneler med indslag af flint og kalkstykker indtil ca. 0,5 meter under terræn, som afløses af ler. Det er nævnets vurdering, at oplysningerne i tilstrækkelig grad sandsynliggør, at der ikke træffes vandførende sandslirer eller gruslag. Det er videre nævnets vurdering, at grundvandsmagasinet i området først træffes fra ca. 40 meter under terræn, samt er knyttet til kalkaflejringer, overlejret af glacial ler/moræneler.

Det er desuden indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at idet kørearealet er beliggende på et højdepunkt i terrænet, i kote 28, sker der ikke en tilstrømning af overfladevand til området under og omkring kørearealet, som via nedsivning kan skabe øget vandstand i jordlagene og derfor øge risikoen for udvaskning fra slaggen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker afslutningsvis, at de tungmetaller, der er tilstede i den anvendte slagger, udvaskes i højere grad ved lav pH. Ny slagger har typisk, inden modning på slaggebehandlingsanlæg, en pH på 10-12 og vil på grund af karbonatisering med tiden stabilisere sig omkring en pH på ca. 8. Øget mobilisering af tungmetaller forudsætter et mere surt miljø, som for eksempel opstår ved kontakt med/gennemstrømning af væske med lav pH.

Idet der hverken med henvisning til sagens oplysninger eller forholdene i øvrigt er grund til at konkludere, at slaggen vil komme i kontakt med væsker med lav pH-værdi, giver Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke klager medhold i, at der med tiden vil ske en øget mobilisering af

tungmetaller på grund af ændringer i slaggens pH. Det af klager anførte om slaggens pH kan således ikke føre til en anden vurdering af ovenstående vedrørende slaggens mulige påvirkning af omgivelserne.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Næstved Kommunes afgørelse af 18. december 2019 om miljøgodkendelse til anvendelse af slagger som bundsikring under befæstet køreareal beliggende [A1], 4160 Herlufmagle, matrikel nr. [F1].

Godkendelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet senest 2 år efter Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, jf. § 37 i godkendelsesbekendtgørelsen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022 af lov om miljøbeskyttelse.

[2] Lovbekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed.

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

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

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

[6] Lovbekendtgørelse nr. 520 af 1. maj 2019 af lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

[7] https://data.geus.dk/JupiterWWW/borerapport.jsp?dgunr=216.114B (https://data.geus.dk/JupiterWWW/borerapport.jsp?dgunr=216.114B)

[8] https://data.geus.dk/JupiterWWW/borerapport.jsp?dgunr=216.680 (https://data.geus.dk/JupiterWWW/borerapport.jsp?dgunr=216.680)

[9] Dagældende lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[10] Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

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

[12] Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 2, pkt. K 206: ”Anlæg, der nyttiggør ikke-farligt affald, bortset fra anlæg under listepunkt 5.3 i bilag 1, autoophugning, skibsophugning, biogasfremstilling, kompostering og forbrænding.”

[13] Jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 1.

[14] Jf. § 2, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald.

[15] Jf. § 3, nr. 34 i bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald.

Sag:

20/00860

Dato:

31. januar 2022.

Emner:

Miljøbeskyttelsesl...

Highlight:

Vis/skjul highlight