

MRF 2023.158

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 24. maj 2023, j.nr. 21/10639

Stadfæstet Thisted Kommunes afgørelse om, at slagterivirksomhed, der bruger ammoniak, er en risikovirksomhed grundet antallet af mennesker med bopæl inden for 200 meter fra virksomheden, idet nævnet ikke fandt grundlag for at underkende kommunens statistiske beregning af antallet af personer i risikoområdet, hvor der tillige indgik ubebyggede arealer, der i lokalplan var udlagt til boliger. Dissens.

Thisted Kommune traf i august 2021 afgørelse om, at en slagterivirksomhed var en såkaldt kolonne 2-risikovirksomhed efter risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, jf. § 2, stk. 2. Reglen omfatter virksomheder, der opbevarer og anvender stoffer i mængder, som ikke i sig selv bringer virksomheden under kolonne 2 eller 3, men ”som har anlæg eller oplag, der ligger nærmere end 200 meter fra boligområder, institutioner eller tilsvarende arealanvendelse, hvor mange mennesker opholder sig, og hvor chlor eller ammoniak er til stede på de pågældende anlæg eller i oplag i mængder, der er større end eller lig med fem tons, jf. ()-mærket i bilag 1, del 2, kolonne 2”. Forud for afgørelsen den 9. august 2020 var der sket læk af ammoniak fra et af virksomhedens køleanlæg, hvorefter kommunen som tilsynsmyndighed kontaktede virksomheden for at få oplysninger om ammoniakanlæggenes størrelse. Virksomheden oplyste, at der var to ammoniakanlæg på henholdsvis 4,5 tons og 6,4 tons ammoniak. Kommunen lagde i afgørelsen vægt på, at virksomheden havde et oplag på mere end fem tons ammoniak inden for 200 m fra risikofølsom anvendelse. Til brug for vurderingen af, om der var tale om risikofølsom arealanvendelse samt antallet af personer inden for risikoområdet, havde kommunen gennemgået boligtyper og optalt antallet af boliger inden for en radius af 200 meter fra virksomhedens ammoniakoplag. Kommunen havde optalt 58 boliger og lagt til grund, at der i gennemsnit boede 2,8 personer pr. husstand baseret på et eksternt notat. Afgørelsen blev påklaget af virksomheden, der bl.a. gjorde gældende, at kommunens metode for fastlæggelse af antal personer ikke var anvendelig og i modstrid med praksis og ligebehandlingsprincippet. Virksomheden henviste bl.a. til kommunens eget udtræk fra CPR-registret, hvorefter der i risikoområdet opholdt sig 128 personer i oktober 2020 og 127 personer i marts 2021, og mente ikke, at den statistiske metode kunne anvendes. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at grænsen på fem tons i risikobekendtgørelsen var opfyldt og lagde herefter til grund, at Miljøstyrelsen hverken i Risikohåndbogen eller 2007-vejledningen havde anbefalet en

metode for opgørelse af personer til fastlæggelse af, om der er tale om risikofølsom arealanvendelse. Herefter fandt nævnet, at det er op til den enkelte myndighed at vurdere, hvilke oplysninger og undersøgelser der konkret vurderes nødvendige og tilstrækkelige. Flertallet (4 mod 1) fandt, at en generel statistisk beregningsmetode bedst tilgodeså formålet med særbestemmelsen i risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, da den statistiske metode gav et mere robust og langsigtet estimat over antal personer i risikoområdet, hvor der også kunne tages hensyn til ubebyggede arealer, som var planmæssigt udlagt til boligformål. På de ubebyggede arealer kunne efter flertallets vurdering opføres minimum ni parcelhuse. Flertallet fandt herefter med henvisning til Miljøstyrelsens vejledning, hvoraf fremgår, ”at der skal lægges vægt på om der opholder sig eller planlægges at skulle opholde sig 150 eller flere mennesker”, at den mulige fremtidige anvendelse kunne indgå i vurderingen, idet området var udlagt til boligområde i kommuneplan 2021-2033. Vedrørende det vægtede gennemsnit anvendt af kommunen fandt flertallet, at opgørelsen i Danmarks Statistik i BOL106 var mere retvisende, hvorefter opgørelsen for Thisted Kommune viste et gennemsnit på 2,4 personer i parcelhuse, 1,4 personer i rækkehuse og 1,5 personer i etageboliger. Flertallet foretog herefter en genberegning baseret på tallene fra Danmarks Statistik med inddragelse af ubebyggede arealer, hvorefter tallet kunne opgøres til 161 personer i risikoområdet. Flertallet bemærkede hertil, at det var uden betydning, om beboelserne samt de ubebyggede grunde ejes af virksomheden, såfremt de er beliggende i et område, som i kommune- eller lokalplan er udlagt til eller faktisk anvendes til boligområde. Flertallet fandt herefter ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at virksomheden var en risikovirksomhed omfattet af risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b. Mindretallet fandt, at kommunens afgørelse skulle ophæves, da formålet med reglerne i risikobekendtgørelsen havde til formål at sikre et tilstrækkeligt beredskab ved behov for evakuering frem for varetagelse af miljøhensyn. Vurderingen burde dermed foretages på baggrund

af det konkrete behov for at evakuere personer. Mindretallet fandt, at antallet af personer i CPR samt hvilke øvrige formål, som kunne medføre forsamling af mennesker i området, skulle anvendes i opgørelsen efter § 4, nr. 3, litra b, hvorefter et gennemsnit af antal registrerede personer i CPR for de seneste 5 år forud for kommunens afgørelse kunne være blevet anvendt. Mindretallet

lagde endvidere vægt på, at en robust og langsigtet stillingtagen kunne imødegås ved, at tilsynsmyndigheden foretog en fornyet vurdering hvert tredje år. På den baggrund blev kommunens afgørelse stadfæstet med den konsekvens, at virksomheden var omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. J 201, og dermed godkendelsespligtig som risikovirksomhed i kolonne 2.

Kommentar: *Afgørelsen kan diskuteres i forhold til EU's direktiv 2012/18 om risikovirksomheder (Seveso III-direktivet), som risikobekendtgørelsen implementerer. Efter direktivets art. 13 er der således udtrykkeligt krav om, at medlemsstaterne i den fysiske planlægning skal sikre, at der ikke planlægges for risikofølsom arealanvendelse som f.eks. boliger inden for risikozonen, jf. EU-Domstolens dom i sag C-53/10, Mücksch, hvor det blev fastslået, at de nationale byggemyndigheder har pligt til at sikre, at der ikke meddeles byggetilladelse til risikofølsomme aktiviteter, som ikke er i passende afstand til Seveso-virksomheder, uanset om byggemyndigheden har en sådan kompetence efter national ret. Set i dette lys, giver det ikke mening at indregne mulighed for opførelse af boliger på ubebyggede arealer i risikozonen for en risikovirksomhed, medmindre begrundelsen er, at en sådan indregning fører til, at boliger ikke kan opføres på de ubebyggede grunde. Om EU-reglerne for risikovirksomheder se Pagh: Juristen 2011, s. 19 ff. samt Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udg., 2019, s. 190 ff.*

Stadfæstelse af afgørelse om risikovirksomhed i Thisted Kommune

21/10639

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter risikobekendtgørelsens § 2, stk. 2, jf. § 4, nr. 3, litra b,[1] jf. miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Thisted Kommunes afgørelse af 2. august 2021 om, at [V1], [A1], er en risikovirksomhed.

Thisted Kommune fastsætter selv en ny frist for virksomhedens indgivelse af anmeldelse samt udarbejdelse og fremsendelse af sikkerhedsdokument i overensstemmelse med risikobekendtgørelsens § 8.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[4] 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 for industriforhold, jf. § 3, stk. 1, nr. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 30. august 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsens adressat (klager).

Klager har anført, at den af Thisted Kommune anvendte metode til at fastlægge antal personer boende i risikoområdet på 200 m omkring virksomhedens anlæg ikke er anvendelig. Hertil kommer, at metoden er uden fortilfælde og dermed i strid med praksis og ligebehandlingsprincippet, ligesom den i øvrigt ikke er i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning til risikobekendtgørelsen.

Klager har i den forbindelse henvist til, at vejledningen til risikobekendtgørelsen beskriver, at der i risikoområdet skal opholde sig 150 personer eller flere, eller være planlagt hertil. Ifølge Thisted Kommunes eget udtræk i CPR-registeret opholdte der sig 128 personer i oktober 2020 og 127 personer i marts 2021 i risikoområdet omkring virksomheden, og der er i henhold til Thisted Kommunes Kommuneplan 2021-2033 ingen planlagte ændringer for området. I et fremtidigt scenarie vil der således skulle ske en befolkningstilvækst på 18 % i risikoområdet, hvilket efter klagers opfattelse virker urealistisk set i forhold til kommunens egen befolkningsprognose 2019-2034, som viser, at der samlet for kommunen vil ske en

befolkningstilbagegang, mens der for Thisted by vil ske en befolkningsstigning på 6 % i år 2034 inkl. nye boligområder mv. Det er på den baggrund klagers opfattelse, at virksomheden ikke er en risikovirksomhed i henhold til risikobekendtgørelsen.

Klager har desuden henvist til en redegørelse fremlagt for Teknik- og Miljøudvalget i Thisted Kommune den 10. maj 2021, hvoraf det fremgår, at CPR-optællingsmetoden traditionelt har været anvendt, og at Miljøstyrelsen i forbindelse med sagens behandling har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til andre virksomheder, der på samme måde har været så tæt på grænsen på 150 personer, hvor den statistiske metode har været anvendt. Det er klagers opfattelse, at en afgørelse om, hvorvidt der er tale om en risikovirksomhed, altid bør baseres på en optælling af personer ved udtræk fra CPR-registeret, således at det bliver det konkrete antal personer, der danner grundlag for afgørelsen. Der bør ikke, som Thisted Kommune har gjort, træffes afgørelse på baggrund af en statistisk beregning baseret på nogle udvalgte, urealistiske forudsætninger, som ikke kan underbygges af hverken kommunens egne statistikker, Danmarks Statistik eller resultaterne af et udtræk fra CPR-registeret.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Thisted Kommune har den 2. august 2021 med hjemmel i risikobekendtgørelsens § 2, stk. 2, truffet afgørelse om, at virksomheden [V1], [A1], er en risikovirksomhed, jf. risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b. Kommunen har i afgørelsen lagt til grund, at virksomheden har et oplag på mere end fem tons ammoniak inden for 200 m fra risikofølsom arealanvendelse.

Thisted Kommune har i afgørelsen bestemt, at virksomheden derfor senest den 2. september 2021 skal indgive en anmeldelse efter risikobekendtgørelsens § 8 med de oplysninger, der fremgår af bekendtgørelsens bilag 2. Virksomheden skal herudover senest den 2. november 2021 udarbejde og fremsende et sikkerhedsdokument efter de retningslinjer, som fremgår af bekendtgørelsens bilag 3.

Om sagens forløb fremgår følgende af afgørelsen:

"Sagens forløb

Søndag den 9. august 2020 sker der et læk af ammoniak fra et af køleanlæggene på [V1] på [A1].

Som tilsynsmyndighed for [V1] kontaktede Thisted Kommune virksomheden for at få oplysninger om ammoniakanlæggenes størrelse. Den 12. august 2020 oplyste virksomheden om størrelsen på deres to anlæg. Dette tal blev korrigeret den 2. oktober 2020 efter at et kølefirma havde opgjort oplaget af ammoniak. De to anlæg er på hhv. 4,5 tons og 6,4 tons ammoniak."

Om metoden til vurderingen af, hvorvidt der er tale om risikofølsom arealanvendelse, fremgår det af afgørelsen, at Thisted Kommune har gennemgået typen af boliger og foretaget en optælling af antallet heraf inden for en radius af 200 m fra virksomhedens ammoniakoplag. De enkelte boliger er gennemgået og bygninger uden beboelse er sorteret fra. Resultatet af kommunens optælling er, at der i området er 58 boliger. Kommunen har herefter lagt til grund, at der i gennemsnit er 2,8 personer pr. husstand, hvorefter resultatet er, at der i

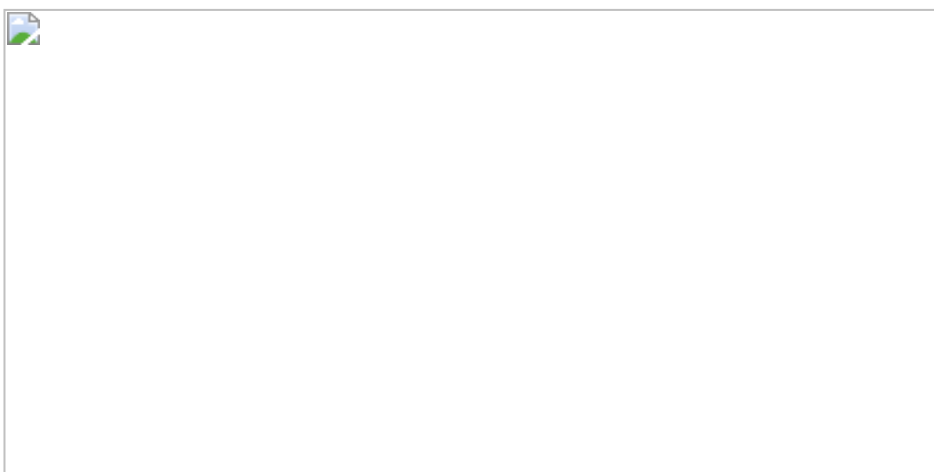
risikoområdet vil være 162 personer, og dermed mere end 150 personer, hvorfor virksomheden efter kommunens opfattelse er en kolonne 2-virksomhed efter risikobekendtgørelsen.

Af afgørelsen fremgår desuden, at Thisted Kommune i forbindelse med sagens behandling har fået udarbejdet et eksternt notat til belysning af, hvorvidt virksomheden er en risikovirksomhed. Dette notat af 21. december 2020 er vedlagt afgørelsen som bilag 1. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"Virksomheden har to anlæg med ammoniak:

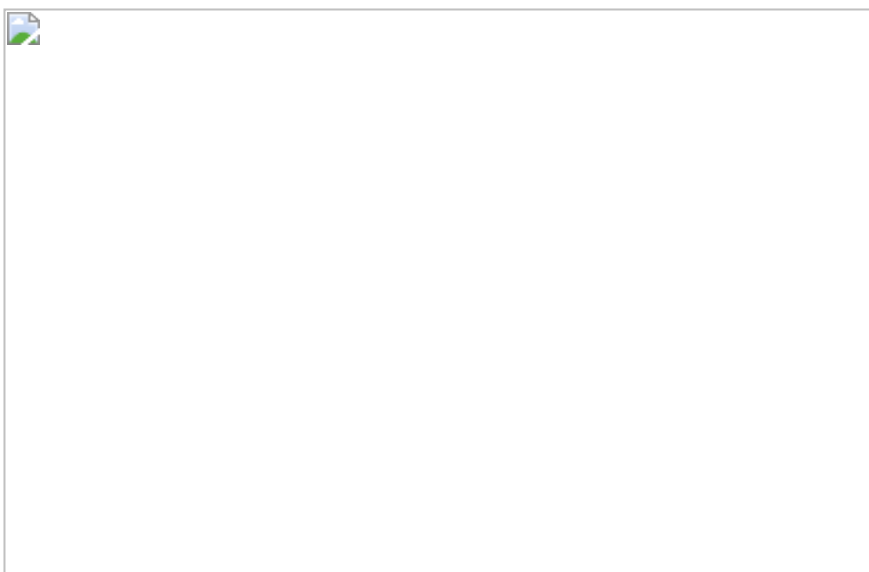
- Varmepumpeanlæg: fyldning 4.500 kg NH₃
- Køleanlæg: fyldning 6.422 kg NH₃

Figur 2-2 viser placeringen af ammoniakanlæggene på virksomheden

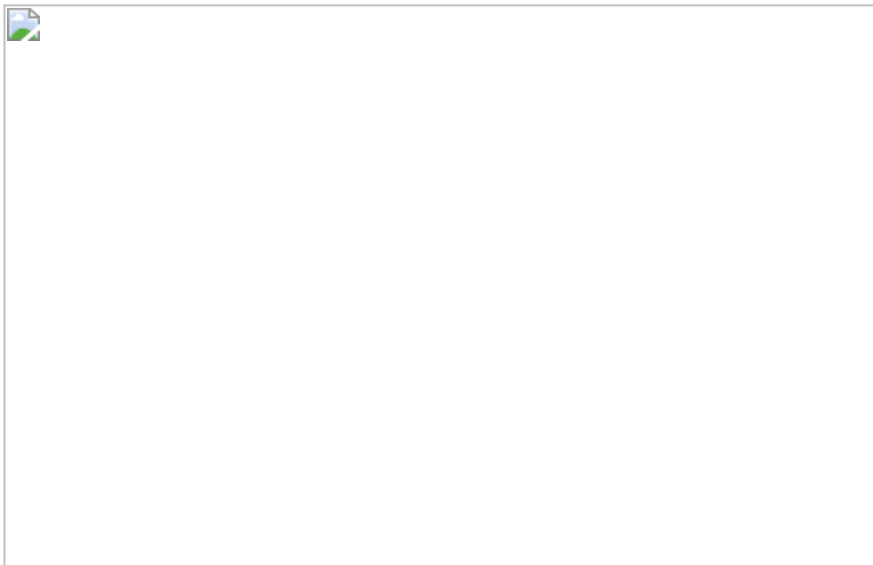


Figur 2-2 Placering af anlægsdele med ammoniak.

Figur 2-3 og Figur 2-4 viser placering af NH₃-tanke og rørføring for køleanlægget henholdsvis for varmpumpeanlægget.



Figur 2-3 Placering af NH₃-tanke og rørføring for køleanlægget. Blå markering viser placering i stueplan, og rød markering viser placering på taget.



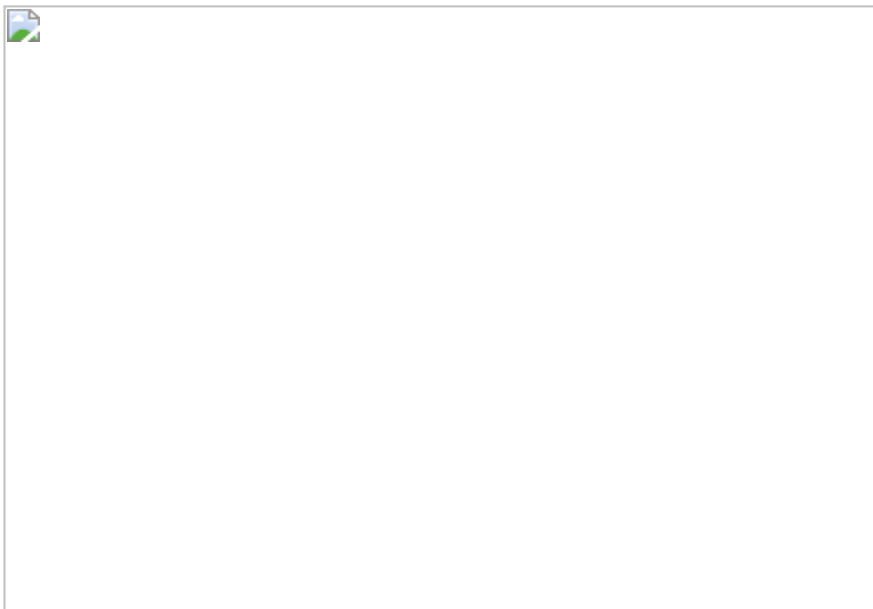
Figur 2-4 Placering af NH₃-tanke og rørføring for varmepumpeanlægget. Blå markering viser placering i stueplan, og rød markering viser placering på taget.

Boligområder

Dele af følgende boligområder (fra kommuneplan 2017-2029, ref. [1]) ligger indenfor en 200 meters radius af ammoniakanlæggene, inklusive rørføring og udstyr på tag:

- Åbakkevej (Kommuneplanramme nr. 1.B.65),
- Torp (Kommuneplanramme nr. 1.B.57) og
- Nord og Syd for Tilstedvej (Kommuneplanramme nr. 1.B.81).

Boligområderne er vist på Figur 2-5, hvor [V1]s område er markeret med turkis (Kommuneplanramme 1.E.66 og 1.E.67).

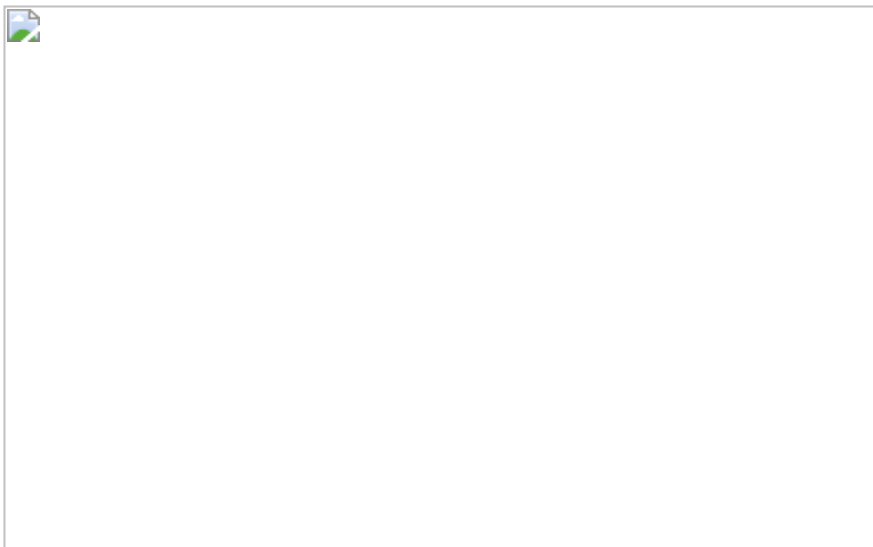


Figur 2-5 Kommuneplanrammer for og omkring [V1] (skravering: rødbrun = boliger, turkis = erhverv, pink = område til butikformål, grøn = rekreation/fritidsformål, grønbrun = offentlige formål).

Derudover er der nogle boliger i område 1.C.161.

Institution

Der ligger en institution på adressen [A2]. Det er en institution for sindslidende, som kun benyttes i dagtimerne. Dele af institutionens område, som er angivet med rød markering på Figur 2-6, ligger indenfor 200 meter fra [V1].



Figur 2-6 Institution nær [V1] (markeret med rød).

[...]

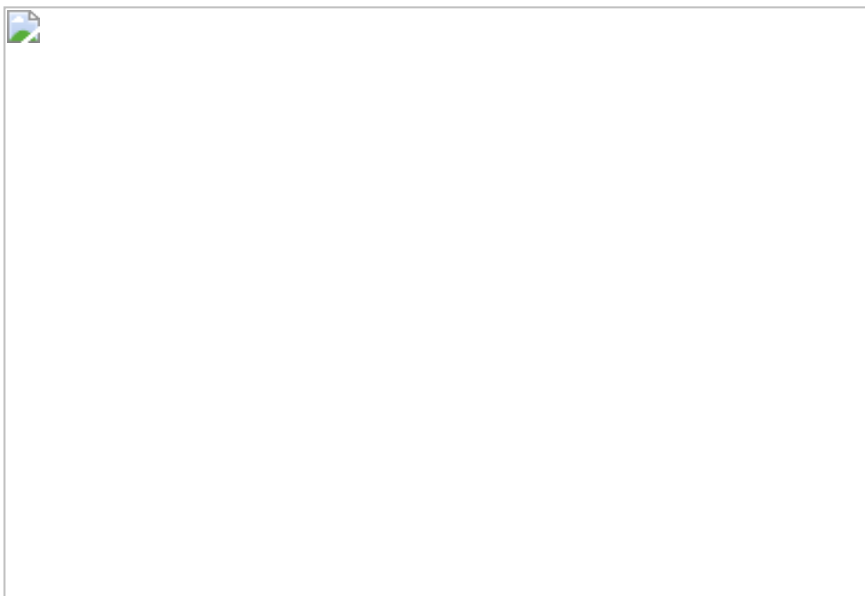
Ammoniak er med i Risikobekendtgørelsens bilag 1, del 2 som navngivet stof nr. 35. Tærskelværdien for ammoniak i kolonne 2 er 50 ton, og tærskelværdien mærket med () er 5 ton for ammoniak jf. Risikobekendtgørelsens § 4 nr. 3 b).

[V1] er dermed ikke en risikovirksomhed jf. Risikobekendtgørelsen § 4 nr. 3 a), da den samlede mængde af ammoniak er under 50 ton. Virksomheden kan dog stadig være en risikovirksomhed i forhold til § 4 nr. 3 b), hvis ammoniakanlæggene indeholder mere end 5 ton ammoniak, og anlæggene ligger nærmere end 200 meter fra boligområder, institutioner eller tilsvarende arealanvendelse.

[V1] har et oplag på mere end 5 tons og vil derfor være en risikovirksomhed i forhold til § 4 nr. 3 b), hvis der indenfor 200 meter fra anlæg/oplag er tilstrækkelig med ophold af mennesker.

[...]

På Figur 3-1 er vist 200 meters zoner omkring ammoniakanlæggene fra Figur 2-2, Figur 2-3 samt Figur 2-4.



Figur 3-1 Markering af 200 meters zone omkring ammoniaklæggene.

[...]

En optælling af antallet af boliger indenfor en radius af 200 meter fra [V1] (jf. Figur 3-1) foretaget af [V2] viser, at der er omkring 60 boliger indenfor en 200 meters radius af ammoniaklæggene (inklusive rørføring og udstyr på tag, se Figur 2-2, Figur 2-3 og Figur 2-4).

Et vægtet gennemsnit for antallet personer per husstand i Thisted beregnes ved anvendelse af statistik fra Danmarks statistik, ref. [2], for husstande efter kommune og husstandsstørrelse i 2016-2020.

Ved at inkludere husstandsstørrelser på 1 eller flere personer i Thisted kommune beregnes et vægtet gennemsnit til 2,12 personer per husstand.

Optællingen af antallet af boliger viser dog, at de boliger, der ligger indenfor en 200 meters radius af ammoniaklæggene, primært er villaer. Det vurderes, at der vil være meget få villaer med kun 1 beboer. Derfor beregnes det vægtede gennemsnit også for husstande med 2 eller flere personer.

Ved at kun inkludere husstandsstørrelser på 2 personer eller flere beregnes et vægtet gennemsnit til 2,80 personer per husstand. Dette antal personer pr. husstand anvendes til vurdering af antal personer i de 60 boliger.

Antallet af personer i de dele af boligområderne (fra kommuneplan 2017-2029, ref. [1]), der ligger indenfor en 200 meters radius af ammoniaklæggene, inklusive rørføring og udstyr på tag, beregnes dermed til 168 personer.

Der er dermed mere end 150 personer i boligområderne indenfor 200 m af ammoniaklæggene på [V1], og der er mere end 5 ton ammoniak i ammoniaklæggene. [V1] vurderes dermed at være en risikovirksomhed jf. Risikobekendtgørelsens § 4 nr. 3 b).

For institutionen markeret på Figur 2-6 er det kun lidt af udendørsarealerne, der er indenfor 200 m af ammoniaklæggene på [V1]. Det vurderes, at der ikke vil være mindst 10 personer samlet indenfor dette udendørsareal. Det er derfor vurderet, at [V1] ikke er en risikovirksomhed pga. institutionen.

4 Konklusion

[V1] vurderes at være en kolonne 2-risikovirksomhed jf. Risikobekendtgørelsens § 4 nr. 3 b), da der er mere end 150 personer i boligområderne indenfor 200 m af ammoniakanlæggene på [V1], og der er mere end 5 ton ammoniak i ammoniakanlæggene. Antallet af mennesker indenfor 200 m af [V1] er tæt på den definerede grænse (150 mennesker) og for at sikre imod statusskifte ved små variationer i beboersammensætningen (fødsler, tilflytninger og fraflytninger), er vurderingen foretaget med en gennemsnitlig beboelse og ikke på en faktisk tælling af antal beboere.”

Thisted Kommune har i afgørelsen bemærket, at kommunen i forbindelse med sagens behandling har kontaktet Miljøstyrelsen, som den 19. februar 2021 har oplyst, at der ikke er en bestemt optællingsmetode, som foreslås anvendt i forbindelse med fastlæggelsen af antal personer inden for risikoområdet.

2.2 Thisted Kommunes bemærkninger til klagen

Thisted Kommune har den 20. september 2021 til klagen bemærket, at et udtræk fra CPR-registeret alene giver et her-og-nu billede. Det er derfor kommunens vurdering, at den anvendte statistiske metode til opgørelse af antal personer inden for risikoområdet er mere robust og langsigtet, idet metoden ikke er følsom over for til- og fraflytning og ikke svinger fra år til år. Det er i øvrigt kommunens opfattelse, at den anvendte metode ikke er i strid med Miljøstyrelsens vejledning til risikobekendtgørelsen, idet vejledningen ikke anviser en bestemt metode.

I forhold til de i afgørelsen anvendte forudsætninger har Thisted Kommune bemærket, at der, bortset fra tre ejerlejligheder, udelukkende er villaer/parcelhuse i risikoområdet. Kommunen fastholder derfor, at et vægtet gennemsnit på 2,8 beboere er korrekt for i hvert fald 55 af boligerne, mens det kan antages, at der i ejerlejlighederne alene bor 1 person. I så fald ville det samlede resultat blive 157 personer inden for risikoområdet, og virksomheden ville dermed fortsat være omfattet af risikobekendtgørelsen.

2.3 Nye oplysninger under sagens behandling

På baggrund af en henvendelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet har Thisted Kommune den 12. april 2023 fremsendt virksomhedens miljøgodkendelser af 27. december 1999 og 20. december 2002. Kommunen har samtidig oplyst, at virksomheden ikke længere er omfattet af et listepunkt i godkendelsesbekendtgørelsen, hvorfor kommunen fører tilsyn med virksomheden efter brugerbetalingsbekendtgørelsen.[5] Miljøgodkendelserne af 27. december 1999 og 20. december 2002 gælder derfor kun for de fyringsanlæg, som endnu ikke er anmeldt efter bekendtgørelse om miljøkrav for mellemstore fyringsanlæg.[6]

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Formand Ann Toft Kristensen, fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff samt de sagkyndige medlemmer Jesper Kjølholt og Charlotte Thy

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkninger

3.1.1 Den juridiske ramme

Risikobekendtgørelsen gælder i henhold til bekendtgørelsens § 2 for såkaldte risikovirksomheder.

Risikovirksomheder er defineret i bekendtgørelsens § 4 og er enten kolonne 3-virksomhed eller kolonne 2-virksomhed.

Bekendtgørelsen indeholder i § 4, nr. 2 og 3, følgende definitioner af henholdsvis kolonne 3- og kolonne 2-virksomhed:

"2) Kolonne 3-virksomhed er en risikovirksomhed, hvor et eller flere af de farlige stoffer eller kategorier af stoffer, der er angivet i bekendtgørelsens bilag 1, er til stede i mængder, der er større end eller lig med de angivelser, der fremgår af bilag 1, del 1, kolonne 3, eller bilag 1, del 2, kolonne 3.

3) Kolonne 2-virksomhed er en risikovirksomhed, der ikke er kolonne 3-virksomhed, og

- a. hvor et eller flere af de farlige stoffer eller kategorier af stoffer, der er angivet i bekendtgørelsens bilag 1, er til stede i mængder, der er større end eller lig med de angivelser, der fremgår af bilag 1, del 1, kolonne 2, eller bilag 1, del 2, kolonne 2, eller
- b. som har anlæg eller oplag, der ligger nærmere end 200 meter fra boligområder, institutioner eller tilsvarende arealanvendelse, hvor mange mennesker opholder sig, og hvor chlor eller ammoniak er til stede på de pågældende anlæg eller i oplag i mængder, der er større end eller lig med fem tons, jf. (-)mærket i bilag 1, del 2, kolonne 2."

Risikobekendtgørelsen implementerer Seveso III-direktivet.[7] Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, er imidlertid en dansk særregel. Reglen blev indført i 2006 med ikrafttræden den 1. januar 2007 på baggrund af anbefalinger fra Kulegravningsudvalget, der blev nedsat efter fyrværkeriulykken i Seest ved Kolding den 3. november 2004. Som begrundelse for også at lade risikobekendtgørelsen omfatte virksomheder, som lå under de dagældende grænseværdier, anfører udvalget følgende i sin rapport af 10. maj 2005 (side 33):

"Enkelte danske virksomheder, der i dag ikke er omfattet af risikobekendtgørelsens regler, fordi de ligger under grænseværdierne for at være en "mindre tung" virksomhed, kan efter udvalgets opfattelse alligevel udgøre en risiko for omgivelserne med hensyn til brand eller eksplosion. Det gælder bl.a. oplag af brandfarlige væsker og af visse gasser, men også mindre ammoniaklagre, som primært udgør en miljørisiko, foreslås omfattet. [8] Selvom der er tale om mindre mængder af farlige stoffer, kan virksomhederne udgøre en risiko for deres omgivelser, hvis de fx ligger tæt på boliger, skoler eller anden følsom bebyggelse. Udvalget anbefaler derfor, at

- Der for visse typer af virksomheder ved særlige forhold fx placering ved boliger, skal kunne stilles krav om en risikovurdering"

Miljøstyrelsen udgav i 2007 en vejledning om fortolkningen af særreglen i § 1, stk. 2, i den dagældende risikobekendtgørelse.[9] Heraf fremgår bl.a.:

"3. Risikofølsom anvendelse

Som det fremgår af bestemmelsen, måles afstanden til boligområde eller institution, i denne sammenhæng kaldet "risikofølsom anvendelse".

Nedenfor er boligområde- og institutionsbegrebet defineret nærmere, og der er sat nogle minimumsregler for, hvornår det pågældende boligområde eller institutionen rummer "mange mennesker". Virksomheder med et eller flere oplag eller anlæg, der (tilsammen) indeholder mindst fem tons ammoniak eller klor, inden for 200 meter fra den risikofølsomme anvendelse som defineret nedenfor, er risikovirksomheder.

Boligområde

Ved et boligområde forstås i sammenhæng med § 1, stk. 2, nr. 2, litra b, i risikobekendtgørelsen et område,

- 1) hvor der opholder sig eller planlægges at skulle opholde sig 150 eller flere mennesker, og
- 2) som i kommune- eller lokalplan er udlagt til eller som faktisk anvendes til boligområde eller sommerhusområde, eller blandet bolig- og erhvervsområde med en overvægt af boliger inden for den nævnte afstand af risikoanlægget eller -oplaget.

Ved tilsvarende arealanvendelse forstås blandt andet hoteller og vandrerhjem samt kolonihaveområder, campingpladser og lystbådehavne med overnatning.

Institutioner

Ved institutioner forstås en række forskellige typisk offentlige virksomheder, herunder hospitaler, plejehjem og hjem for sindslidende med mindst ti personer, der kræver særlig hjælp til at flytte sig. Endvidere omfatter begrebet børnehaver, vuggestuer og skoler. Det afgørende i denne forbindelse er, at de pågældende mennesker ikke er eller ikke kan forventes at være selvhjulpne."

I Miljøstyrelsens elektroniske vejledning om risikobekendtgørelsen og risikovirksomheder, kaldet Risikohåndbogen, henvises til 2007-vejledningen om særreglen.[10]

Forpligtelsen til at undersøge, om en virksomhed er omfattet af risikobekendtgørelsen, ligger hos virksomheden selv. Det betyder, at virksomheder, der håndterer farlige stoffer, selv skal undersøge, f.eks. ved ændringer på virksomheden eller ved ny lovgivning, om de er eller bliver omfattet af risikobekendtgørelsen. Er der tale om en risikovirksomhed, jf. bekendtgørelsens § 4, nr. 1-3, finder reglerne således umiddelbart anvendelse.

I tvivlstilfælde kan miljømyndigheden træffe afgørelse om, hvorvidt en virksomhed er omfattet af bekendtgørelsen, og i givet fald om risikovirksomheden er en kolonne 2- eller en kolonne 3-virksomhed, jf. risikobekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Miljømyndigheden er i henhold til bekendtgørelsens § 4, nr. 20, den myndighed, der efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og 9 er godkendelses- og tilsynsmyndighed for den pågældende virksomhed. Miljømyndigheden er dermed kommunalbestyrelsen, når den er godkendelses- og tilsynsmyndighed i sager efter miljøbeskyttelsesloven.

3.1.2 Fastlæggelsen af risikofølsom arealanvendelse

Den i sagen omhandlede virksomhed er omfattet af bestemmelserne om forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Thisted Kommune er godkendende og tilsynsførende myndighed.

Thisted Kommune har i sagen truffet afgørelse efter risikobekendtgørelsens § 2, stk. 2, om, at virksomheden er en risikovirksomhed i henhold til risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b. Kommunen har i afgørelsen lagt til grund, at virksomheden har et oplag på mere end fem tons ammoniak inden for 200 m fra risikofølsom arealanvendelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at det i sagen er ubestridt, at mængden af ammoniak på virksomheden er større end eller lig med fem tons. Ved afgørelsen lægger nævnet derfor til grund, at grænsen på fem tons i risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, er opfyldt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet skal herefter i sagen tage stilling til, om betingelsen om risikofølsom arealanvendelse tillige er opfyldt, således at virksomheden er omfattet af risikobekendtgørelsen, herunder om den af Thisted Kommune anvendte metode til fastlæggelse heraf, er egnet og retvisende.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Miljøstyrelsen hverken i Risikohåndbogen eller i 2007-vejledningen har angivet en metode, som styrelsen anbefaler at anvende til at fastslå, om der er tale om risikofølsom arealanvendelse. Det er derfor op til de enkelte miljømyndigheder at vurdere, hvilke oplysninger og undersøgelser, der konkret vurderes nødvendige og tilstrækkelige for at kunne træffe en korrekt afgørelse herom.

I nærværende sag har Thisted Kommune gennemgået boligtypen og foretaget en optælling af antallet af boliger inden for en radius af 200 m fra virksomhedens ammoniak anlæg og -oplag. De enkelte boliger er gennemgået og bygninger uden beboelse er sorteret fra. Resultatet af kommunens optælling er, at der inden for risikoområdet er 58 boliger. Kommunen har herefter lagt til grund, at der i gennemsnit er 2,8 personer pr. husstand, hvorefter resultatet er, at der i risikoområdet vil være 162 personer, og dermed mere end 150 personer, hvorfor virksomheden efter kommunens opfattelse er en kolonne 2-virksomhed efter risikobekendtgørelsen.

Thisted Kommune har efterfølgende i forbindelse med klagesagens behandling oplyst, at der, bortset fra tre ejerlejligheder, udelukkende er villaer/parcelhuse i risikoområdet. Et vægtet gennemsnit på 2,8 beboere er derfor efter kommunens opfattelse korrekt for i hvert fald 55 af boligerne, mens det kan antages, at der i ejerlejlighederne alene bor 1 person. I så fald bliver det samlede resultat 157 personer inden for risikoområdet, hvorfor virksomheden fortsat er omfattet af risikobekendtgørelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har gennemgået det af Thisted Kommune fastlagte risikoområde på 200 m fra virksomhedens ammoniak anlæg og -oplag og finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens fastlæggelse heraf.

Et flertal af Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer er enige med Thisted Kommune i, at formålet med særreglen i risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, bedst tilgodeses ved anvendelse af en generel statistisk beregningsmetode, idet der herved opnås et mere robust estimat over antal personer i risikoområdet og en mere langsigtet stillingtagen til virksomhedens status som risikovirksomhed henholdsvis ikke-risikovirksomhed. Dette særligt henset til, at formålet med særreglen i risikobekendtgørelsen er at forebygge større uheld med farlige stoffer og begrænse sådanne uhelds følger for menneskers sundhed og for miljøet i tilfælde, hvor virksomheder udgør en særlig risiko som følge af deres beliggenhed tæt på boliger, institutioner eller anden følsom arealanvendelse.

Flertallet har herefter gennemgået området og har optalt, at der heri er 56 parcelhuse og tre ejerlejligheder med beboelse i rækkehusbebyggelse. Herudover er der en række ubebyggede arealer, der planmæssigt er udlagt til boligformål. På disse arealer vil der efter flertallets vurdering potentielt kunne opføres i hvert fald yderligere ni parcelhuse, såfremt der udstykkes grunde svarende til størrelsen af andre tilsvarende udstykninger i området.

Flertallet konstaterer, at Thisted Kommune ikke har medtaget denne mulige anvendelse i sin opgørelse. Det fremgår imidlertid af Miljøstyrelsens vejledning om særreglen, at der i vurderingen skal lægges vægt på, om der opholder sig *eller planlægges at skulle opholde sig* 150 eller flere mennesker, i et område, som i kommune- eller lokalplan *er udlagt til eller som faktisk anvendes til boligområde*. Flertallet finder derfor, at også den mulige, fremtidige anvendelse kan indgå i vurderingen af, om risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, er opfyldt, idet området i Thisted Kommunes kommuneplan 2021-2033 er udlagt til boligområde.[11]

I beregningen har Thisted Kommune anvendt et vægget gennemsnit på 2,8 beboere for villaer/parcelhusene, mens kommunen har antaget, at der i ejerlejlighederne alene bor 1 person.

Flertallet bemærker hertil, at Danmarks Statistik i BOL106 laver en opgørelse over husstandsstørrelser fordelt på boligformer og geografisk placering, og at opgørelsen for Thisted Kommune viser en gennemsnitslig husstandsstørrelse i parcelhuse på 2,4 personer og 1,4 personer i rækkehuse samt 1,5 personer i etageboliger.[12] Det er flertallets vurdering, at denne opgørelse over husstandsstørrelser er mere retvisende for det konkrete område. Flertallet har derfor foretaget en genberegning på baggrund heraf, som viser, at antallet af personer inden for risikoområdet herefter kan opgøres til 161 personer, såfremt ubebyggede arealer, hvorpå der potentielt kan opføres parcelhuse, inddrages.

Flertallet bemærker i den forbindelse, at det efter flertallets opfattelse er uden betydning om beboelserne, herunder de grunde, hvorpå der potentielt kan opføres beboelser, ejes af virksomheden, såfremt beboelserne er beliggende i et område, som i kommune- eller lokalplan er udlagt til eller som faktisk anvendes til boligområde.

Flertallet finder på den baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte Thisted Kommunes vurdering af, at den pågældende virksomhed er en risikovirksomhed og dermed er omfattet af risikobekendtgørelsen, jf. § 4, nr. 3, litra b. Flertallet stadfæster derfor kommunens afgørelse af 2. august 2021.

Flertallet bemærker, at som en konsekvens af Thisted Kommunes afgørelse er virksomheden godkendelsespligtig efter miljøbeskyttelseslovens § 33, idet virksomheden er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, punkt J 201.[13]

Et mindretal af Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer (Charlotte Thy) finder, at vurderingen af, hvorvidt en virksomhed er en risikovirksomhed i henhold til særreglen i risikobekendtgørelsens § 4, nr. 3, litra b, bør foretages på baggrund af det konkrete behov for at evakuere personer og hvor svært evakuerbare disse måtte være. Antallet af personer registreret i CPR foruden hvilke øvrige formål, som kan medføre forsamling af mennesker som området anvendes til, bør være det, der definerer, om virksomheden omfattes af særreglen for ammoniak. Det kan således være et gennemsnit af antal personer registreret i CPR for de seneste 5 år forud for kommunens afgørelse. Mindretallet finder endvidere, at hensynet til at skabe en mere langsigtet og robust stillingtagen kan imødegås ved, at tilsynsmyndigheden med eksempelvis 3 års intervaller foretager en fornyet vurdering. Mindretallet finder på den baggrund, at Thisted Kommunes afgørelse af 2. august 2021 skal ophæves. Mindretallet har i

sin vurdering særligt lagt vægt på, at reglerne i risikobekendtgørelsen ikke har til formål at tilgodese miljøhensyn, men i stedet har til formål at sikre et tilstrækkeligt beredskab ved behov for evakuering mv. (risikodimensionering af beredskabet).

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Thisted Kommunes afgørelse af 2. august 2021 om, at [V1], [A1], er en risikovirksomhed.

Thisted Kommune fastsætter selv en ny frist for virksomhedens indgivelse af anmeldelse samt udarbejdelse og fremsendelse af sikkerhedsdokument i overensstemmelse med risikobekendtgørelsens § 8.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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

[2] Lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 om miljøbeskyttelse.

[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. 1519 af 29. juni 2021 om brugerbetaling for godkendelse m.v. og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

[6] Bekendtgørelse nr. 1535 af 9. december 2019 om miljøkrav for mellemstore fyringsanlæg.

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF.

[8] Virksomheder med oplag af brandfarlige væsker, LPG (F-gas), andre gasser fx acetylen, brint, klor og ammoniak samt lagerhoteller og lign., som oplagrer brand- og eksplosionsfarlige stoffer.

[9] Miljøstyrelsens notat om "Særreglen for ammoniak og klor i risikobekendtgørelsens § 1, stk. 2" af 27. august 2007. Link hertil: <https://risikohaandbogen.mst.dk/media/191189/fortolkning-af-saerregel-4-stk-3-b-om-ammoniak-og-klor.pdf> (<https://risikohaandbogen.mst.dk/media/191189/fortolkning-af-saerregel-4-stk-3-b-om-ammoniak-og-klor.pdf>). Bestemmelsen i den dagældende § 1, stk. 2, svarer til bestemmelsen i § 4, nr. 3, litra b, i den nugældende risikobekendtgørelse.

[10] Link hertil: <https://risikohaandbogen.mst.dk/virksomheder/er-virksomheden-omfattet-af-risikobekendtgørelsen/saerregel-for-ammoniak-og-chlor/> (<https://risikohaandbogen.mst.dk/virksomheder/er-virksomheden-omfattet-af-risikobekendtgørelsen/saerregel-for-ammoniak-og-chlor/>).

[11] Link til Thisted Kommunes kommuneplan:
<https://thisted.viewer.dkplan.niras.dk/plan/75#/29068>
(<https://thisted.viewer.dkplan.niras.dk/plan/75#/29068>).

[12] Link hertil: <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=BOL106&PLanguage=0>
(<https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=BOL106&PLanguage=0>).

[13] Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 2, punkt J 201. Kolonne 2-virksomheder, som defineret i bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

Sag:

21/10639

Dato:

24. maj 2023.

Emner:

Miljøbeskyttelsesl...

Highlight: Vis/skjul highlight

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>)