

## MRF 2023.232

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 27. september 2023, j.nr. 21/00897 og 21/00900

***Ophævet og hjemvist miljøgodkendelse af udvidelse af biogasanlæg ved Præstø fra 19.000 til 30.000 tons biomasse, da væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen ikke tog hensyn til den kumulerede NOx-påvirkning fra tre nærliggende husdyrbrug af Natura 2000-område beliggende 1,8 km fra biogasanlægget.***

Vordingborg Kommune meddelte i september 2020 miljøgodkendelse til udvidelse af et biogasanlæg ved Præstø fra et årligt biomasseindtag på 19.000 tons til 30.000 tons. I miljøgodkendelsen var virksomheden klassificeret som listepunkt G 202 (Biogasmotor) omfattet af bekendtgørelsen om standardvilkår, da den producerede biogas blev anvendt for kraftvarmeproduktion til også ekstern anvendelse i elnettet og opvarmning af boliger, hvor røggassen havde afkast gennem skorsten i en højde på 9,7 meter over terræn. Biogasanlægget var placeret 1,8 km fra Natura 2000-område nr. 168, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund. Miljøgodkendelsen var meddelt efter en VVM-screening, der konkluderede, at udvidelsen ikke havde væsentlige miljømæssige virkninger. Dette var bl.a. baseret på en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, hvoraf fremgik, at der tidligere ved uheld på virksomheden var løbet biomasse ud i dræn med udløb i Natura 2000-området, hvilket havde ført til øget eutrofiering, men at der var blevet etableret opsamlingsystem for spildt biomasse på virksomheden, så sådanne virkninger nu kunne undgås, hvorfor en konsekvensvurdering

efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, ikke var nødvendig. Miljøgodkendelsen blev påklaget af virksomheden og af en lokal miljøforening, der bl.a. gjorde gældende, at godkendelsen ikke tog hensyn til kumuleret virkning af virksomhedens forureningsbidrag i Natura 2000-området sammen med svinebrug. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at den ændrede drift af biogasanlæggets gasmotor med den udvidede kapacitet ville forøge luftbåren kvælstofpåvirkningen (NOx) af Natura 2000-området, og at der ikke i kommunens væsentlighedsvurdering var taget hensyn til kvælstofpåvirkningen fra tre eksisterende husdyrbrug i området. Da den manglende inddragelse af den kumulerede påvirkning af Natura 2000-området var en væsentlig retlig mangel, blev miljøgodkendelsen ophævet og hjemvist med bemærkning om, at den påklagede miljøgodkendelse fraveg vilkårene fastsat i bekendtgørelsen om standardvilkår på den måde, at standardvilkår for placering af målesteder var udeladt, hvilket kræver en konkret begrundelse, som ikke fremgik af miljøgodkendelsen.

***Kommentar:*** Ophævelsen af miljøgodkendelsen som følge af manglende inddragelse af kumuleret påvirkning af Natura 2000-området i væsentlighedsvurderingen er i overensstemmelse med fast praksis. Oplysningerne i afgørelsen om afværgeforanstaltninger i form af opsamlingsystem må dog ligeledes anses for et forhold, der efter hidtidig praksis i sig selv vil udløse en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, da der er tale om en konkret afværgeforanstaltning, jf. **MRF 2023.166 Mfk** og sag C-434/22 (**MRF 2023.199**). I forlængelse heraf burde klagenævnet have oplyst, at når en miljøgodkendelse kræver konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, vil dette i sig selv udløse krav om miljøkonsekvensrapport og VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25.

---

# Ophævelse og hjemvisning i sag om miljøgodkendelse til udvidelse af et biogasanlæg i Vordingborg Kommune

21/00897 og 21/00900

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Vordingborg Kommunes afgørelse af 3. september 2020 om miljøgodkendelse til udvidelse af et biogasanlæg på [A1], 4720 Præstø, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

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

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 29. og 30. september 2020 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af henholdsvis ansøger (klager 1) og den lokale miljøforening [F1] (klager 2).

Klager 2 har efterfølgende den 8. december 2020, 15. februar 2021 og 13. april 2021 fremsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager 1 har navnlig anført, at

- miljøgodkendelsen indeholder to vilkår, der er ubegrundede og usaglige, idet de ikke understøttes af miljømæssige hensyn, ligesom de i øvrigt er i strid med standardvilkårsbekendtgørelsen og kommunal praksis på området.

Klager 2 har navnlig anført, at

- Vordingborg Kommune burde have meddelt afslag på ansøgningen om miljøgodkendelse med den begrundelse, at ejeren indtil nu har negligeret meddelte vilkår og påbud samt overtrådt adskillige miljøregler,

- der i miljøgodkendelsen ikke er taget højde for virksomhedens forureningsbidrag i kumulation med nærtliggende svineproduktioner, herunder i forhold til påvirkningen af et nærtliggende Natura 2000-område,
- afværgeforanstaltninger er indgået i kommunens vurdering af, hvorvidt det er nødvendigt at foretage en habitatkonsekvensvurdering, hvilket er i strid med EU-domstolens praksis,
- der i godkendelsen er en mangelfuld sikring af grundvandet,
- biogasanlægget medfører lugtgener,
- støjrederegørelsen er uklar og at forudsætningerne for støjberegningerne er uoplyste, og
- en række vilkår i godkendelsen er uklart formulerede og uegnede til håndhævelse.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Klager 2 har anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved afgørelse af 22. februar 2021 afslået anmodningen om at tillægge klagen opsættende virkning.<sup>[4]</sup>

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1. Den påklagede afgørelse

Vordingborg Kommune har den 3. september 2020 med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, meddelt miljøgodkendelse til udvidelse af et biogasanlæg kaldet [V1] beliggende på [A1], 4720 Præstø.

Miljøgodkendelsen omfatter en udvidelse af biogasanlæggets samlede kapacitet fra et årligt biomasseindtag på 19.000 ton til 30.000 ton, svarende til anlæggets faktiske kapacitet. Godkendelsen omfatter endvidere etablering af en plansilo på 1.000 m<sup>2</sup> til opbevaring og ensilering af vegetabiliske biomasser, etablering af en pavillon med kontor- og personalefaciliteter og en tilbygning til eksisterende værksted og teknikrum. Hertil kommer lovliggørelse af gasfakkel, lugtrensingsanlæg, halmlade og et opsamlingsbassin med tilhørende sprinkleranlæg.

Det fremgår af miljøgodkendelsen, at biogasanlægget producerer biogas, som bruges i en motor til fremstilling af el og varme, og at elektriciteten afsættes til ledningsnettet, mens varmen bruges i produktionsbygninger og boliger. Omkring 10 % af den producerede energi bruges til driften af biogasanlægget. I biogasanlægget anvendes gylle fra tre tilsluttede husdyrbrug, vegetabilisk biomasse og biomasseaffald.

Af miljøgodkendelsen fremgår desuden, at de godkendte aktiviteter er omfattet af listepunkt J 205 og G 202 i godkendelsesbekendtgørelsen, og at godkendelsen er udarbejdet med udgangspunkt i de standardvilkår, der er gældende for disse listepunkter i standardvilkårsbekendtgørelsen.

Følgende fremgår af miljøgodkendelsens redegørelse i forhold til projektets påvirkning af det nærmest beliggende Natura 2000-område (godkendelsens side 30-31):

### ”3.15. Væsentlighedsvurdering for påvirkning af det internationale naturbeskyttelsesområde nr. 168 – Natura 2000

[V1] ligger 1-2 km fra Habitatområde H147 og Fuglebeskyttelsesområde F84, der indgår i Natura 2000-område nr. 168 ”Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund”. Udbredelsen af habitatområdet ses i Figur 4.

Området er udpeget i og skal administreres efter ”bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter” (bek. 1595, 2018).

Jævnfør bekendtgørelsens § 6 stk. 6 kan offentligheden inddrages inden der træffes afgørelse, såfremt det forventes at tilføre sagen nye oplysninger. Det skønnes ikke at være tilfældet her.

Af Naturstyrelsens ”Natura 2000-plan 2016-2021, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund” fremgår af den overordnede målsætning for området, at de store lavvandede marine områder har en god vandkvalitet og et artsrigt dyre- og planteliv. Områderne opfylder derved livsbetingelserne for de internationalt vigtige forekomster af trækkende vandfugle bl.a. knopsvane, pibesvane, sangsvane, grågås, pibeand, spidsand og troldand, som Danmark har et særligt ansvar for at beskytte.

Den overordnede målsætning for området er, at de marine områder skal have god vandkvalitet og et artsrigt dyre- og planteliv. Det er væsentligt for områdets økologiske sammenhæng og robusthed, at næringsstofbelastningen er lav.

I udkast til vejledning til habitatbekendtgørelsen afsnit 4.5.1 nævnes to kriterier for hvornår en påvirkning ikke er væsentlig: Det første kriterie er, at reduktionen i bestandstørrelse, der følger af påvirkningen, er mindre end de naturlige variationer. Det andet kriterie er hvis den beskyttede naturtype ved egen kraft kan komme sig i løbet af et års tid.

[Figur 4, kort over Natura 2000-område nr. 168, udeladt]

Mængden af tungmetal og miljøfremmede stoffer i det afgassede produkt er så ubetydelig, at det ikke kan have betydning for Natura 2000-området, men de tilførte næringsstoffer kan bidrage til eutrofieringen, som skal begrænses mest muligt af hensyn til udpegningsgrundlaget, idet gode iltforhold og god sigtddybde i kystvandet opnås ved begrænsning af eutrofieringen.

Dræn fra området ved og omkring virksomheden afleder til vandløb, der har udløb til Bøgestrømmen i det sydøstlige hjørne af [F1]. Gennem drænenene kan næringsstoffer der kan forurene Natura 2000-området blive ført til det beskyttede område.

I normal drift tilføres ikke forurenende stoffer til dræn og vandløb omkring virksomheden og således heller ikke til Natura 2000-området.

Efter flere uheld på [V1], hvor biomasse slap ud til drænsystemet og videre til Natura 2000-området, hvor biomassens indhold af næringsstoffer kan have bidraget til uønsket eutrofiering, er der nu etableret et opsamlingsystem for spildt biomasse.

Med det etablerede beredskab for uheld med udledning af biomasse fra [V1] mener vi, at der er skabt rimelig sikkerhed for at forurenende stoffer fra et uheld på [V1] tilføres Natura 2000-området.

Vordingborg Kommune vurderer derfor, at [V1] i daglig drift eller ved uheld kan medføre væsentlig forurening af Natura 2000-området. Udvidelsen af biogasanlægget kan ikke alene, eller sammen med andre projekter, påvirke Natura 2000-området væsentligt. Jævnfør bekendtgørelsens § 6 stk. 2 skal der således ikke foretages en nærmere konsekvensvurdering af anlægsudvidelsens virkning på Natura 2000-området."

## 2.2. Klagernes indhold

### 2.2.1. Klager 1

Klager 1 har anført, at miljøgodkendelsen ikke bør indeholde vilkår, der er mere restriktive, end hvad der er lagt op til i den gældende lokalplan og i de afgørelser, som Vordingborg Kommune tidligere har truffet i forhold til virksomheden. Den nu meddelte miljøgodkendelse er således efter klagers opfattelse et lovliggørelsestiltag afledt af et tidligere manglende plangrundlag og fastsættelse af skærpede vilkår må derfor anses for usagligt.

Klager har desuden anført, at et vilkår i miljøgodkendelsen om, at biogasanlægget kun må tilføres 30.000 ton biomasse pr. år, hvoraf 5.000 ton må være industriel biomasse tilkøbt udefra, er uklart formuleret og egnet til misforståelser. Idet biogasanlægget ikke selv råder over biomasse, vil al biomasse således skulle tilføres fra andre virksomheder. Vilkåret er i øvrigt efter klagers opfattelse ikke begrundet, hverken sagligt eller juridisk. Klager henviser i den forbindelse til, at støjgrænserne vil kunne overholdes, selv hvis al biomasse blev transporteret til anlægget på lastvogne, ligesom der ikke vil opstå lugtgener, idet al tilkørsel af biomasse skal ske i lukkede tankvogne eller overdækkede lastvogne.

Klager har endvidere anført, at et vilkår i miljøgodkendelsen om, at der kun må tilføres gylle fra de tre nærmest liggende husdyrbrug, som er forbundet med biogasanlægget via rørledninger, heller ikke er begrundet, hverken sagligt eller juridisk. Vilkåret understøttes således efter klagers opfattelse ikke af miljømæssige eller andre hensyn, og der er ingen dokumentation for, at tilførsel af gylle fra andre husdyrbrug end de tre nævnte bedrifter vil have en negativ miljømæssig virkning.

I forlængelse heraf har klager anført, at de nævnte vilkår tillige er i strid med standardvilkårsbekendtgørelsen, og det er klagers opfattelse, at der ikke i den konkrete sag er hjemmel til at fravige standardvilkårene i skærpende retning. Det er således ifølge klager ikke dokumenteret, at en konkret og individuel vurdering i forhold til omgivelsernes karakter nødvendiggør de to særlige vilkår, som klagen vedrører, ligesom det ikke er dokumenteret, at virksomheden er atypisk i forhold til udgangspunktet for standardvilkårsbekendtgørelsen, herunder at der på virksomheden er andre typer forurening.

Endeligt har klager anført, at de påklagede vilkår er i strid med kommunal praksis på området. Klager henviser i den forbindelse til, at der er talrige eksempler fra andre kommuner og fra Vordingborg Kommune om miljøgodkendelse af tilsvarende biogasanlæg, hvor der ikke er stillet krav om hverken oprindelse eller fordeling af biomasse. Det er på den baggrund klagers opfattelse, at vilkårene er udtryk for usaglig myndighedsudøvelse af politiske hensyn. De skærpede vilkår er således ifølge klager udtryk for en politisk beslutning snarere end en faglig og juridisk begrundet afgørelse.

### 2.2.2. Klager 2

Klager 2 har anført, at Vordingborg Kommune burde have meddelt afslag på ansøgningen om miljøgodkendelse med den begrundelse, at ejeren indtil nu har negligeret meddelte vilkår og påbud samt overtrådt adskillige miljøregler. Klager henviser i den forbindelse til en afgørelse fra 2013,<sup>[5]</sup> hvori Natur- og Miljøklagenævnet stadfæstede en kommunes afgørelse om afslag på miljøgodkendelse med den begrundelse, at den pågældende var ude af stand til at drive den ansøgte virksomhed på en miljøansvarlig måde, herunder som følge af manglende tillid til virksomheden på baggrund af virksomhedens gentagne ulovlige handlinger og manglende vilje til at følge myndighedens afgørelser.

Klager har desuden anført, at der i miljøgodkendelsen ikke er taget højde for virksomhedens forureningsbidrag i kumulation med tre nærtliggende svineproduktioner, herunder i forhold til påvirkningen af det nærtliggende Natura 2000-område nr. 168 samt det OSD- og NFI-område, virksomheden er beliggende i. Hertil kommer, at der i godkendelsen er en mangelfuld sikring af grundvandet i forbindelse med de afværgeforanstaltninger, som er iværksat, og at der er risiko for, at spild ledes til nærliggende dræn, der fører til Natura 2000-området. Det er således efter klagers opfattelse ikke tilstrækkeligt, at risikoen ved brud på virksomhedens tanke imødegås med et ukonkret krav om udarbejdelse af en beredskabsplan, ligesom opsamlingsbeholderen ikke har en tilstrækkelig kapacitet, såfremt der sker et større uheld, hvilket ifølge klager er uacceptabelt og bør føre til, at der gennemføres en habitatkonsekvensvurdering.

Klager har endvidere anført, at afstandskrav til dræn ikke kan overholdes, og at der ikke bør meddeles dispensation, idet drænene ligger i NFI-område og da drænene løber til Natura 2000-området. Hertil kommer, at langt størstedelen af biogasanlæggets areal ikke er befæstet, hvilket er problematisk i forhold til nedsivning til grundvand. Klager påpeger i den forbindelse, at kravet i beredskabsplanen om en hurtig indsats overfor mulige større udslip praktisk ikke vil være mulig, idet nedsivningen i området vil ske så hurtigt, at det ikke kan nås at afgrænse eller opsuge forureningen, før den er trukket ned mod grundvandet og løbet til dræn.

Yderligere har klager anført, at afværgeforanstaltninger på virksomheden er indgået i Vordingborg Kommunes vurdering af, hvorvidt det er nødvendigt at foretage en habitatkonsekvensvurdering, hvilket er i strid med EU-domstolens praksis. Klager henviser i den forbindelse til Kammeradvokatens nyhed af 24. maj 2018, hvoraf det fremgår, at afværgeforanstaltninger ikke kan føre til, at der ikke skal foretages en habitatkonsekvensvurdering, men indgår i den nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området.

Herudover har klager anført, at anlægget giver anledning til lugtgener. Klager påpeger i den forbindelse, at der har været mange klager over lugtgener fra anlægget, og at tilsyn på virksomheden har vist problemer med luftreanseanlægget, at der ikke er blevet taget luftprøver til brug for egenkontrol og tilsyn, at der har været utætheder i gassystemet, ligesom tilsynet gav anledning til en bemærkning om, at det er rimeligt sandsynligt, at lugtgrænseværdien er overskredet. I øvrigt bør bedømmelsen af lugtbelastningen i omgivelserne efter klagers opfattelse ske på baggrund af objektive kriterier og ikke kun subjektive vurderinger.

Dernæst har klager anført, at støjredegørelsen er meget uklar, og at forudsætningerne for beregningerne er uoplyste, samt at en række nærmere angivne vilkår i miljøgodkendelsen er uklart formulerede og uegnede til håndhævelse.

Endeligt har klager anført en række betragtninger om, at udsprinkling af vand fra opsamlingsstanken er problematisk, idet sprinkling sker i OSD- og NFI-område, og at der er mangelfuld kontrol med det udsprinklede vands forureningskvalitet, idet der alene foretages visuel kontrol heraf, samt at projektet vil medføre en forøgelse af den tunge trafik ad smalle veje gennem en landsby.

### *2.3. Vordingborg Kommunes bemærkninger til klagerne*

Vordingborg Kommune har den 23. november 2020 til klagerne bemærket, at kommunen fastholder vurderingerne foretaget i afgørelsen af 3. september 2020.

Vordingborg Kommune har herudover særligt til klager 1 bl.a. bemærket, at de påklagede vilkår er fastsat i overensstemmelse med, hvad ansøger selv har oplyst i ansøgningsmaterialet, herunder i forhold til modtagerkapaciteten samt formålet med projektet om at producere lokal og bæredygtig energi. Kommunen medgiver, at det kan være vanskeligt at definere "udefra", idet biogasanlægget nu er adskilt fra det husdyrbrug, der er placeret umiddelbart ved siden af. Kommunen præciserer derfor, at der menes biomasseaffald omfattet af slambekendtgørelsen og foreslår, at vilkåret tilrettes i overensstemmelse hermed. Kommunen bemærker i øvrigt, at der ikke findes standardvilkår, der giver ret til at modtage biomasse, uanset hvor det kommer fra, og at kommunen således ikke med de fastsatte vilkår har fraveget eller erstattet standardvilkår, men i stedet har suppleret miljøgodkendelsen med vilkår fastsat af hensyn til anlæggets historik og særlige beliggenhed samt for at fastholde virksomhedens intentioner om lokal og bæredygtig energiproduktion.

Særligt til klager 2 har Vordingborg Kommune bl.a. bemærket, at det er kommunens opfattelse, at ansøger ikke bevidst har overtrådt eller negligeret vilkår i miljøgodkendelsen og påbud, og at der efter kommunens vurdering skal ganske meget til, førend man kan nægte at meddele godkendelse, herunder skal der være tale om grov uagtsomhed eller egentlig forsæt, hvilket ikke vurderes at være tilfældet i denne sag.

Vordingborg Kommune har desuden bemærket, at der i forhold til en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven og godkendelsesbekendtgørelsen ikke er et tilsvarende krav om at vurdere forurening i kumulation med lignende forureninger i området, som der er efter husdyrbrugloven.

Endvidere har Vordingborg Kommune bemærket, at krav om beredskabsplan efter kommunens opfattelse er en passende måde at imødekomme beskyttelseshensynene til områdets udpegning som NFI-område og det Natura 2000-område, hvortil der er drænforbindelse. Kommunen understreger i den forbindelse, at beredskabsplanen er et supplement til det allerede etablerede tilbageholdelsessystem. I øvrigt bemærkes i forhold til sprinklevandet, at vandet i en normal driftssituation vil være stort set forurennet, hvorfor den vilkårsfastsatte kontrol vurderes at være rimelig og proportional med risikoen for forurening. Såfremt der senere findes et instrument, der kan give et umiddelbart svar på, om vandet er eller kan være forurennet, kan egenkontrollvilkåret ifølge kommunen revideres i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 72.

I forhold til habitatvurderingen har Vordingborg Kommune herudover bemærket, at vilkår om etablering af et opsamlingsbassin og vilkår om en beredskabsplan ikke er afværgeforanstaltninger, men er begrundet i et forsigtighedsprincip. Vilkårene er således ikke

begrundet i den udførte VVM-screening, idet det af screeningen fremgår, at en eventuel udledning af stoffer fra biogasanlægget til vandområdet vil være kortvarig og ikke have varig betydning for habitatområdet.

Endeligt har Vordingborg Kommune til nævnets orientering oplyst, at ordet "ikke" beklageligvis er udgået to gange i miljøgodkendelsens afsnit 3.15 om væsentlighedsvurderingen, og at afsnittet rettelig skulle lyde som følger:

*"Med det etablerede beredskab for uheld med udledning af biomasse fra [V1] mener vi, at der er skabt rimelig sikkerhed for at forurenende stoffer fra et uheld på [V1] ikke tilføres Natura 2000-området.*

*Vordingborg Kommune vurderer derfor, at [V1] ikke i daglig drift eller ved uheld kan medføre væsentlig forurening af Natura 2000-området. Udvidelsen af biogasanlægget kan ikke alene, eller sammen med andre projekter, påvirke Natura 2000-området væsentligt. Jævnfør bekendtgørelsens § 6 stk. 2 skal der således ikke foretages en nærmere konsekvensvurdering af anlægsudvidelsens virkning på Natura 2000-området."*

#### 2.4. Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 9. februar 2023 i forbindelse med sagens behandling anmodet Vordingborg Kommune om at fremsende eventuelle OML-beregninger af luftforurening til de nærmeste naturområder, herunder Natura 2000-områder, som er udarbejdet i forbindelse med denne eller tidligere afgørelser vedrørende [V1].

Vordingborg Kommune har den 9. februar 2023 hertil bl.a. bemærket, at der ikke er lavet beregninger af spredning og deposition af ammoniak (NH<sub>3</sub>) ved miljøgodkendelsen af biogasanlægget. Det er kommunens opfattelse, at biogasanlæggets tilstedeværelse ikke forøger ammoniakemissionen fra det nærtliggende husdyrbrugs gyllebeholdere og at biogasanlægget dermed ikke i sig selv medfører øget luftbåren forurening af omkringliggende naturområder.

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

#### 3.1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle klagepunktet om Vordingborg Kommunes vurdering af biogasanlæggets påvirkning af Natura 2000-område nr. 168 (afsnit 3.2).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Vordingborg Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en



fornyset behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

### 3.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det i sagen omhandlede anlæg er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomhedens aktiviteter er optaget på bilag 2 til godkendelsesbekendtgørelsen under listepunkt J 205 og G 202.[6]

Den påklagede miljøgodkendelse er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33. Vordingborg Kommune er godkendende og tilsynsførende myndighed.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 6, nr. 6,[7] at der før der træffes afgørelse om godkendelse af virksomheder m.v. efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, skal foretages en vurdering af, om det ansøgte projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4.

Bestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 6 implementerer bl.a. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3,[8] 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).[9]

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.[10]

Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle og skal anvendes både i den foreløbige vurdering af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke et beskyttet område væsentligt, og i en eventuel konsekvensvurdering.[11]

Det fremgår af den påklagede miljøgodkendelse, at Vordingborg Kommune i forbindelse med vurderingen af det ansøgte projekt har foretaget en væsentlighedsvurdering af projektets mulige påvirkning af det nærmeste Natura 2000-område nr. 168 Havet og kysten mellem

Præstø Fjord og Grønsund. Kommunen har vurderet, at udvidelsen af biogasanlægget ikke alene eller sammen med andre projekter vil påvirke Natura 2000-området væsentligt, og at der derfor ikke skal foretages en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Kommunen har i vurderingen forholdt sig til den mulige påvirkning, der kan være fra anlægget ved normal drift og ved uheld via dræn og vandløb og videre til Natura 2000-området.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at det er nævnets opfattelse, at den ændrede drift af gasmotoren, som følge af udvidelsen af biogasanlæggets kapacitet, vil medføre en øget deposition af luftbåren kvælstof, som vil betyde en forøgelse af NO<sub>x</sub> i afkastet fra biogasmotoren. Emissionen af NO<sub>x</sub> (NO og NO<sub>2</sub>) dannes ved forbrænding ved høje forbrændingstemperaturer, herunder eksempelvis ved gasmotorer.[12]

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at der på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 168 bl.a. er de kvælstoffølsomme naturtyper bøg på mor (9110), bøg på muld (9130) og ege-blandskov (9160).[13] Nævnet har i Arealinformation opmålt, at afstanden mellem biogasanlægget og de nærmest beliggende af disse kvælstoffølsomme naturtyper inden for Natura 2000-området er ca. 1,8 km. Nævnet konstaterer herudover, at der er minimum tre husdyrbrug i nærområdet, herunder bl.a. husdyrbrugene på [A2], [A3] og [A4], som i kumulation med biogasanlægget *kan* bidrage til en forøgelse af depositionen af luftbåren kvælstof til Natura 2000-området. Endeligt konstaterer nævnet, at der ikke i forbindelse med habitatvurderingen af det ansøgte projekt er udført depositionsregninger af den luftbårne kvælstof til de nærmeste naturområder, herunder Natura 2000-området.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at Vordingborg Kommunes væsentlighedsvurdering lider af en væsentlig retlig mangel, idet kommunen ikke har forholdt sig til, om depositionen fra biogasanlægget i sig selv eller i forbindelse med andre projekter kan påvirke Natura 2000-området væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt. Nævnet ophæver derfor kommunens afgørelse af 3. september 2020 og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Vordingborg Kommune i forbindelse med den fornyede behandling af sagen skal foretage en konkret vurdering af, om depositionen fra biogasanlægget alene eller i kumulation med andre kilder vil kunne påvirke de naturtyper, der er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 168 væsentligt. Ved vurderingen skal kommunen inddrage tålegrænserne for naturtyperne og baggrundsbelastningen i området.

### *3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger*

#### *3.3.1. Standardvilkår*

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ved en gennemgang af den påklagede miljøgodkendelse konstatere, at der heri er fastsat en række vilkår i overensstemmelse med afsnit 12 og afsnit 16 i bilag 1 i standardvilkårsbekendtgørelsen.[14] Der er dog også fravigelser fra standardvilkårene.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at det er muligt at fravige standardvilkårene, ligesom standardvilkårene kan suppleres eller erstattes af individuelt fastsatte vilkår, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 36, stk. 3. Fravigelser, undladelser og supplerende vilkår skal imidlertid konkret begrundes.[15] Vordingborg Kommune skal derfor i forbindelse med den

fornyede behandling af sagen sikre, at der for virksomheden er fastsat de nødvendige og tilstrækkelige vilkår, og at eventuelle fravigelser eller supplerende vilkår begrundes tilstrækkeligt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker særligt, at Vordingborg Kommune i miljøgodkendelsens vilkår 26 (biogasanlæg listepunkt J 205) og vilkår 3 (fyringsanlæg listepunkt G 202) har undladt følgende del af standardvilkårene: "*Målestederne skal være placeret, sådan at det sikres, at de fastsatte emissionsgrænseværdier kan dokumenteres overholdt*". Det er nævnets opfattelse, at der ikke er redegjort tilstrækkeligt for, hvilke relevante og saglige hensyn, der ligger til grund for udeladelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker herudover, at Vordingborg Kommune ikke efter nævnets opfattelse har redegjort for, om standardvilkår 35 for biogasanlæg om indretning af oplagspladser for tilsætnings- og hjælpestoffer samt farligt affald kan efterleves.

### 3.3.2. Regulering af sprinkleranlægget

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at håndtering af overfladevand, herunder ved hjælp af sprinkleranlægget, er omfattet af generel regulering i lovgivningen, herunder i gødningsanvendelsesbekendtgørelsen[16] og husdyrgødningsbekendtgørelsen,[17] og at overholdelse af lovgivningen er et tilsynsspørgsmål, som Vordingborg Kommune som tilsynsførende myndighed skal varetage. Såfremt det er nødvendigt at fastsætte supplerende vilkår for at regulere sprinkleranlægget skal dette begrundes.

### 3.4. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Vordingborg Kommunes afgørelse af 3. september 2020 om miljøgodkendelse til udvidelse af et biogasanlæg på [A1], 4720 Præstø, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

---

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

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

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

[4] Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsnr. 21/00900.

[5] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 28. juni 2013 i sagsnr. NMK-10-00611.

[6] Bekendtgørelse nr. 1083 af 9. august 2023 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 2, pkt. J 205: "Biogasanlæg med en kapacitet for tilførsel af råmaterialer, herunder affald og/eller husdyrgødning, på over 30 tons per dag, bortset fra anlæg omfattet af listepunkt 6.5 eller 5.3 b i bilag 1." og pkt. G 202: "Kraftproducerende anlæg, varmeproducerende anlæg, gasturbineanlæg og motoranlæg, der er baseret på faste biobrændsler eller biogas, med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end eller lig med 1 MW og mindre end 5 MW."

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

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

[9] Jf. EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 45.

[10] Jf. EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 49.

[11] Jf. EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 44 og 58.

[12] Se følgende fra Miljøstyrelsen – link: <https://mst.dk/borger/affald-og-forurening/luftforurening/hvad-er-luftforurening> (<https://mst.dk/borger/affald-og-forurening/luftforurening/hvad-er-luftforurening>).

[13] Jf. Natura 2000-plan 2022-2027 for Natura 2000-område nr. 168 Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund, juni 2023. Link hertil: <https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf> (<https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf>). Tal i parentes henviser til de talkoder, som benyttes for naturtyper og arter i bilag 5 i bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen), der henviser til habitatdirektivets bilag I.

[14] Bekendtgørelse nr. 1537 af 9. december 2019 om standardvilkår i godkendelse af listevirksomhed.

[15] Jf. Miljøstyrelsens godkendelsesvejledning afsnit 3.4.1 og 3.4.2 om miljøteknisk vurdering og fastsættelse af vilkår – link hertil: <https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/341-miljoeteknisk-vurdering/> (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/341-miljoeteknisk-vurdering/>) og <https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/342-fastsaettelse-af-vilkaar/> (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/342-fastsaettelse-af-vilkaar/>).

[16] Bekendtgørelse nr. 1142 af 10. juli 2022 om jordbrugsvirksomheders anvendelse af gødning.

[17] Bekendtgørelse nr. 2243 af 29. november 2021 om miljøregulering af dyrehold og om opbevaring af gødning.

**Sag:**

21/00897 og  
21/00900

**Dato:**

27. september  
2023.

**Emner:**

Miljøbeskyttelsesl...

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