

## MRF 2023.87

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 27. marts 2023, j.nr. 19/00717

***Ophævet og hjemvist Miljøstyrelsens miljøgodkendelse af anlæg for genindvinding af kulbrintedampe (VOC) på havneterminal for udskibning af rå- og fuelolie med virkning 1 år fra nævnets afgørelse, da den beregningsmæssige usikkerhed ikke skal inddrages ved vurdering af maksimalt støjbidrag fra virksomheden, og beregninger af luftemission var mangelfulde.***

Havneterminalen på Skanseodde i Fredericia anvendes til virksomhed for lastning og losning af rå- og fuelolie. Aktiviteten giver anledning til emission af flygtige organiske forbindelser (VOC) og emission af kraftigt lugtende stoffer som svovlbrinte og mercaptaner. Endvidere afgiver pumpeaktiviteterne støj til de omkringliggende områder, hvor virksomheden mod nordvest er afgrænset af et område for byudvikling fra tidligere tung industri i henhold til kommuneplanlægningens rammebestemmelser om fremtidig blandet bolig og erhverv. Virksomheden anvender som tiltag til begrænsning af emission fra fortrængningsluft fra skibenes tanke ved lastning af råolie og fuelolie en enhed (VRU 1) ved lastested 1 (Jetty 1) for dampgenindvinding for at reducere bidrag af VOC til omgivelserne samt filter af aktivt kul for at reducere lugtbidrag. Driften af havneterminalen sker i henhold til miljøgodkendelse af 26. januar 2000, hvor der med Miljøstyrelsens afgørelse af 21. marts 2012 blev meddelt revurdering på vilkår om, at der også for udskibning fra lastested 2 (Jetty 2) blev gennemført emissionsbegrænsende tiltag. Ved afgørelse af 27. marts 2017 meddelte Miljøstyrelsen miljøgodkendelse til, at der for lastested 2 (Jetty 2) blev etableret enhed (VRU 2) for dampgenindvinding og med aktivt kulfilter. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede den 11. januar 2018 (MAD 2018.62) afgørelsen med virkning fra den 1. oktober 2018, hvor nævnet bl.a. henviste til, at der efter Østre Landsrets dom i MAD 2017.107 Ø skulle foretages en vurdering af, hvorvidt særlige hensyn kunne begrunde en godkendelse af ændringen af virksomheden, selvom ændringen ville medføre et støjbidrag, der oversteg de vejledende grænseværdier for den efter kommuneplanlægningen udlagte anvendelse af området, der afgrænsede virksomheden mod nordvest. Den 11. december 2018 meddelte Miljøstyrelsen på ny miljøgodkendelse til, at virksomheden kunne etablere dampgenindvindingsenheden VRU 2. Godkendelsen var baseret på en rapport med støjberegning, hvor støjbidraget fra VRU 2 med en margin på mindst 2

dB(A) lå inden for vilkårene meddelt med revurderingen i 2012 for den samlede drift, men hvor der ved samtidig drift af VRU 1 og VRU 2 forekom overskridelse på mellem 0,9 dB(A) og 2,2 dB(A) i fire referencepunkter placeret ved eksisterende bebyggelse. Da overskridelserne var af et omfang, der lå under den anførte usikkerhed for beregningen af støjbidraget, og samtidig drift af VRU 1 og VRU 2 sjældent ville forekomme, var godkendelsen meddelt uden vilkår om maksimalt støjbidrag fra VRU 2, da støjbidraget ville være reguleret af vilkår om virksomhedens støj i revurderingen fra 2012 og ville komme til at indgå ved en kommende revurdering af miljøgodkendelsen for den samlede virksomhed. Afgørelsen indeholdt vilkår for bidrag til luft fra VRU 2, hvilket var baseret på beregning efter ”Den Operationelle Luftkvalitetsmodel” (OML) vedrørende bl.a. bidragsværdien for svovlbrinte, mercaptaner og PAH, hvor beregningen var baseret på et års data fra Kastrup Lufthavn. Beregningerne viste visse steder overskridelse af grænseværdierne efter Miljøstyrelsens luftvejledning nr. 2 af 2001, men overskridelserne var enten på virksomhedens eget område eller over Lillebælt. Afgørelsen blev påklaget af Fredericia Kommune, der bl.a. gjorde gældende, at der skulle være fastsat vilkår om maksimalt støjbidrag, og at der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation for, at grænseværdierne efter Miljøstyrelsens luftvejledningen kunne overholdes. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at udgangspunktet for fastsættelse af vilkår for maksimalt støjbidrag fra virksomheder er Miljøstyrelsens støjvejledning fra 1984 og Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse. Det fremgår af støjvejledningen, at grænseværdierne for de respektive områdetyper som udgangspunkt skal fastsættes ud fra den planlagte anvendelse, og af punkt 3.4.2 i vejledningen om miljøgodkendelse fremgår, at det skal dokumenteres, at de vejledende grænseværdier for områdetypen kan overholdes uden hensyntagen til usikkerhed i støjberegningen. Endvidere bemærkede nævnet, at ifølge den af Aarhus Universitet udarbejdede vejledning for tolkning af

output for beregninger i OML-modellen, bør beregninger baseret på alene et års meteorologiske data ikke anvendes til at belyse forholdene i en bestemt retning. Ved anvendelse af et års data skal derfor foretages en konservativ retningstolkning, så B-værdier kræves overholdt overalt uden for virksomhedens skel. Nævnet konstaterede, at det med afgørelsen var lagt til grund, at overskridelserne for støj lå under den beregningsmæssige usikkerhed, og at den forventede sjældne forekomst af samtidig drift på VRU 1 og VRU 2 ikke var konkretiseret i et vilkår om, hvor ofte samtidig drift måtte forekomme. Vedrørende emissioner til luft konstaterede nævnet, at vurderingen af, at overskridelse af B-værdier for svovlbrinte, mercaptaner og PAH havde en retning mod Lillebælt og lå inden for virksomhedens eget areal, var baseret på et års meteorologiske data. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt på denne baggrund,

at afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel, da det ikke var dokumenteret, at driften af VRU 2 i overensstemmelse med godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 2, kunne ske på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som var uforenelig med omgivelsernes sårbarhed og kvalitet. Miljøgodkendelsen blev derfor ophævet med virkning 1 år fra nævnets afgørelse og hjemvist til fornyet behandling. Ved en fornyet behandling skulle Miljøstyrelsen tage hensyn til, at kommuneplanrammerne siden 2012 var ændret fra industri med forbud mod boliger til et område for blandet bolig og erhverv, centerområde og erhvervsområde. Fornyet behandling skulle derfor ske med inddragelse af dommen i MAD 2017.107 Ø med en vurdering af, hvorvidt særlige hensyn kunne begrunde en godkendelse af et forøget støjbidrag i strid med den foreliggende kommuneplanlægning.

**Kommentar:** Når ophævelsen af miljøgodkendelsen blev udsat med 1 år, hænger det sammen med, at godkendelsen var udnyttet, hvilket er i overensstemmelse med nævnets faste praksis på miljøbeskyttelsesområdet, jf. f.eks. **MRF 2021.36 Mfk**, **MRF 2021.320 Mfk**, **MRF 2021.325 Mfk**, **MRF 2021.326 Mfk**, **MRF 2021.330 Mfk**, **MRF 2023.69 Mfk** og **MRF 2023.85 Mfk**. Da der er tale om virksomhed, som samtidig er omfattet af både VVM-direktivet og IE-direktivet, kan det ikke udelukkes, at der efter EU-retten som minimum er krav om en begrundelse for en sådan midlertidig opretholdelse af en ikke-hjemlet godkendelse, jf. i denne retning EU-Domstolens dom i sag C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie m.fl.*, men hidtil ses klagenævnet ikke at have forholdt sig hertil. Om nævnets praksis vedr. udsættelse af følgerne af ugyldighed se Haugsted: *Når forvaltningen tolererer lovovertrædelser*, i Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, 2023, s. 279 ff., særligt s. 296 f. Herudover illustrerer afgørelsen de ganske komplicerede modeller, som skal anvendes ved beregning af støj-, lugt og luftforurening i forbindelse med meddelelse af miljøgodkendelse.

---

# Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om miljøgodkendelse af dampgenvindingsenhed på havneterminal i Fredericia Kommune

19/00717

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 11. december 2018 om miljøgodkendelse til etablering af dampgenvindingsenhed til fjernelse af oliedampe inklusiv et aktivt kulfilter til fjernelse af lugt på havneterminalen, [A1] [A6], 7000 Fredericia, med virkning fra ét år fra nævnets afgørelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 1, industriforhold, jf. § 3, stk. 1, nr. 1, jf. § 5, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 3. januar 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Fredericia Kommune.

Klager har navnlig anført, at

- den påklagede afgørelse er i strid med Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse fra 2018 om samme anlæg (NMK-10-01200),
- afgørelsen mangler vilkår til regulering af støj,
- der ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at vilkårene i afgørelsen sikrer overholdelse af Bværdier, idet der ikke foretages en vurdering af emissionerne af alkaner (paraffiner),
- der skal stilles krav til udledningen af alkaner (paraffiner) i form af emissionsgrænser og maksimal kildestyrke for kulbrinter, og
- der skal stilles krav om dokumentation for, at virksomhedens afkast sikrer en tilfredsstillende luftkvalitet i omgivelserne.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Sagens forhistorie

#### 2.1.1 Virksomhedens revurderede miljøgodkendelse af 21.marts 2012

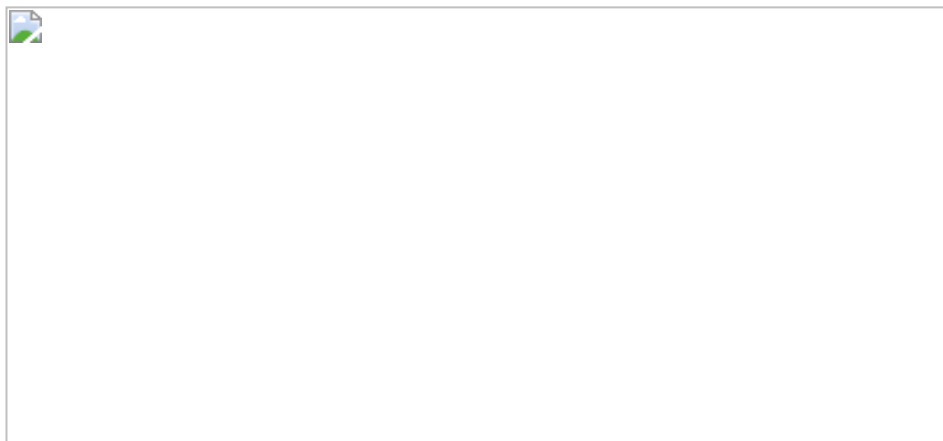
Den 21. marts 2012 blev havneterminalens eksisterende miljøgodkendelse af 26. januar 2000 revurderet.

I revurderingen af 21. marts 2012 blev der fastsat følgende støjvilkår for havneterminalen:

"Støjgrænser

E1 Driften af virksomheden må ikke medføre, at virksomhedens samlede bidrag til støjbelastningen i naboområderne overstiger nedenstående grænseværdier. De angivne værdier for støjbelastningen er de ækvivalente, korrigerede lydniveauer i dB(A). Der gælder særskilte grænseværdier for støjbidraget fra skibe på alle dage for perioden 22:00-07:00.

- I. I industriområder med forbud mod boliger – kommuneplanområde B.E.1 og B.E.4
- II. I områder til offentlige formål – kommuneplan område B.O.2
- III. I øvrige industriområder og ved boliger i det åbne land / blandet bolig- og erhvervsbebyggelse – kommuneplan område B.BE.2 og B.C.1
- IV. IV I etageboligområder, i samme højde over terræn som midtpunktet af vinduerne i enhver boligetage – kommuneplan område B.B.2



#### 2.1.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 11. januar 2018

Miljø- og Fødevarerklagenævnet traf den 11. januar 2018 afgørelse om at ophæve Miljøstyrelsens afgørelse af 27. marts 2017 om miljøgodkendelse til [V1] etablering af dampgenvindingsenhed til fjernelse af oliedampe inklusiv et aktivt kulfilter til fjernelse af lugt på havneterminalen, [A1] [A6], 7000 Fredericia, med virkning fra 1. oktober 2018, og sagen blev hjemvist til fornyet behandling.[4]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at afgørelsen var behæftet med væsentlige retlige mangler, idet dampgenvindingsenheden efter nævnets opfattelse var omfattet af BAT 52 i EU-Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 9. oktober 2014 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner, for så vidt angik raffinering af mineralolie og gas.[5] Nævnet fandt på denne baggrund, at dampgenvindingsanlægget skulle have en genvindingsprocent på mindst 95 % for at leve op til BAT, hvilket ikke var i overensstemmelse med kravet i afgørelsen om en genvindingsprocent på 85 %.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede, at der ikke var fastsat en emissionsgrænse for nmVOC, og at der ikke var foretaget en vurdering af, om emissionsgrænsen for benzen var under 1 mg/Nm<sup>3</sup>, jf. BAT konklusionens tabel 16.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede desuden, at der ikke i den påklagede afgørelse var fastsat grænser for virksomhedens bidrag til luftforurening i omgivelserne (immissionskoncentrationen; B-værdi). Nævnet bemærkede hertil, at såfremt Miljøstyrelsen vurderede, at det ikke er nødvendigt at fastsætte vilkår herom, skulle dette begrundes.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at der burde udføres en følsomhedsanalyse, så det blev sikret, at B-værdier for aktuelle stoffer kunne overholdes, da nævnet konstaterede, at der ikke var overensstemmelse mellem afkasthøjde og luftmængde i OML-beregningen og vilkår i afgørelsen.

Angående støjgrænser bemærkede nævnet, at det følger af Østre Landsrets dom af 6. februar 2017 i ankesag B-1229-16, at en ændring af en virksomhed, som medfører en forøget forurening i strid med kommuneplanen, ikke kan godkendes, medmindre der i afgørelsen er anført særlige grunde, der taler herfor.[6] Nævnet bemærkede, at Miljøstyrelsen ved den fornyede sagsbehandling burde vurdere, hvorvidt der er sådanne særlige hensyn, som taler for at godkende anlægget i strid med kommuneplanen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet anførte, at der efter nævnets opfattelse burde foretages yderligere støjberegninger til belysning af anlæggets støjpåvirkning til rammeområderne B.C.2 og B.BE.2, herunder især om støjgrænsen på 40 dB(A) om natten kan overholdes.

## 2.2 Virksomheden og planforhold

[V1] (F1 [V2]) havneterminal på [A2] i Fredericia benyttes til oplagring af olie og benzin samt distribution af olieprodukter. I området findes et antal tanke samt faciliteter til varetagelse af lastning og losning af tankskibe med gas og olieprodukter, herunder råolie. Der forekommer ikke raffineringsprocesser, og egentlige produktionsanlæg findes derfor ikke på havneterminalen.

Der er placeret én dampgenvindingsenhed (VRU 1) i forbindelse med [A3] på havneterminalen. Den i sagen omhandlede dampgenvindingsenhed (VRU 2) placeres i forbindelse med [A4] på havneterminalen.

Virksomheden er beliggende i rammeområde B.E.1, som ifølge Fredericia Kommunes Kommuneplan 2021-2033 er udlagt til erhvervsområde for tung industri i miljøklasse 4-6.[7]

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at området umiddelbart nord for havneterminalen, der er fortidsmindebeskyttet, er udlagt som bypark og anvendes som rekreativt område. Bag dette område ligger et område udlagt til offentlige formål, samt et område udlagt til boligformål. Havneterminalen grænser mod syd og øst op til Lillebælt.

Vest og nordvest for Havneterminalen ligger FredericiaC, som består af tre rammeområder B.BE.2, B.C.2 og B.E.4, der er under udvikling. Nærmest virksomheden er rammeområde B.E.4, hvor den tidligere virksomhed [V3] var placeret. Rammeområderne er beskrevet i Fredericia Kommunes Kommuneplan 2021-2033, der erstatter Kommuneplan 2017-2029. Kommuneplan 2021-2033 medfører ikke ændringer i anvendelsesbestemmelserne for rammeområderne i forhold til kommuneplan 2017-2029.

Rammeområde B.BE.2 er udlagt til blandet bolig og erhverv. Specifik anvendelse er angivet til boligområde, etageboligbebyggelse, erhvervsområde, kontor- og serviceerhverv, let industri og håndværk, butikker til lokalområdets forsyning, publikumsorienterede serviceerhverv.

Rammeområde B.C.2 er udlagt til centerområde. Specifik anvendelse er angivet til boligområde, erhvervsområde, kontor- og serviceerhverv, bymidte, butikker, publikumsorienterede serviceerhverv, område til offentlige formål.

Rammeområde B.E.4 er udlagt til erhvervsområde. Specifik anvendelse er angivet til erhvervsområde, butikker til lokalområdets forsyning, publikumsorienterede serviceerhverv, område til offentlige formål, kulturelle institutioner.

Fredericia Kommune har i marts 2019 vedtaget lokalplan 364, "Blandet bolig og erhverv i Kanalbyen - [A5]", som ligger nordvest for virksomheden. Det fremgår, at lokalplanens formål blandt andet er at fastlægge områdets anvendelse til blandet bolig og erhverv i miljøklasse 1-2 samt mindre butikker.

Fredericia Kommune har i februar 2020 vedtaget lokalplan 333 for Carolinelunden, der er beliggende umiddelbart vest for virksomheden. Formålet med lokalplanen er at muliggøre bebyggelse i Carolinelunden. Det fremgår af lokalplanen, at denne er udarbejdet, så der gives mulighed for at indrette bydelen med blandede byfunktioner såsom bolig, kultur og erhverv svarende til miljøklasse 1-2, offentlig og privat service samt grønne områder og parkeringsanlæg. Det fremgår desuden af lokalplanen, at der i skel mod havneterminalen skal anlægges en vold, mur eller lignende, der til dels skal tjene som visuel afskærmning samt støjafskærmning ind mod havneterminalen.

Fredericia Kommune har i august 2020 vedtaget lokalplan 372, "Blandet bolig og erhverv ved Sophie Amalies Kanal, en del af Carolinelunden." Formålet med lokalplanen er at give mulighed for etablering af ny bebyggelse i overensstemmelse med udviklingsplanen for Kanalbyen, således at området kan anvendes til blandede byfunktioner i form af boligformål og erhverv i miljøklasse 1-2, samt kultur, offentlig og privat service.

Der er herudover yderligere en række lokalplaner i området vedtaget før og efter den påklagede afgørelse.

### *2.3 Den påklagede afgørelse*

Den påklagede afgørelse er en miljøgodkendelse jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, til etablering af en dampgenvindingsenhed (VRU 2) til fjernelse af oliedampe inklusiv et aktivt kulfilter til fjernelse af lugt på havneterminalen i Fredericia, [A4].

Det fremgår af afgørelsen, at der i forbindelse med revurdering af miljøgodkendelsen for havneterminalen i 2012 blev stillet vilkår om, at virksomheden skulle undersøge teknologier til begrænsning af VOC til atmosfæren i forbindelse med udskibning af råolie. Ud fra en teknologisk, miljømæssig og økonomisk vurdering blev det besluttet at etablere et dampgenvindingsanlæg (VRU 2).

Det fremgår desuden, at virksomheden i et påbud af 8. marts 2013 er blevet pålagt at udarbejde en redegørelse for mulige tiltag og foranstaltninger, der vil kunne reducere den diffuse emission af lugt fra aktiviteter i forbindelse med lastning og losning af fuelolie. Ud fra en teknisk, økonomisk samt sikkerheds- og miljømæssig vurdering, er rensning af fortrængningsluften fra skibets tank med et filter af aktivt kul imprægneret med kaliumhydroxid (Sulphur Guard Bed) blevet valgt som den foretrukne løsning.

Virksomheden har etableret en dampgenvindingsenhed (VRU 1) med aktivt kulfilter på [A3], der er i drift og godkendt særskilt.

### 2.3.1 Støj

Den påklagede afgørelse indeholder ikke vilkår om støjgrænser. Det fremgår af den påklagede afgørelse, at støj fra havneterminalen vil blive behandlet samlet i den forestående revurdering af virksomhedens miljøgodkendelse. Det fremgår desuden af den påklagede afgørelse, at den reviderede miljøgodkendelse af 21. marts 2012 fastsætter støjgrænser for dels den samlede støj inklusiv støj fra skibenes hjælpemotorer, ventilation mv, og dels for de landbaserede støjklender alene.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at der primært er støj fra virksomheden i forbindelse med losning og lastning af skibe, særligt ved losning hvor skibenes egne pumper benyttes til at drive produktet. Det fremgår videre af den påklagede afgørelse, at der i godkendelsen fra 2012 er fastsat støjgrænser i overensstemmelse med de vejledende støjgrænser for de landbaserede kilder, mens grænserne for den samlede støj inklusive skibsstøjen er fastsat højere end de vejledende grænser. Begrundelsen herfor er, at støjberegninger har vist, at skibsstøjen ikke kan rummes inden for de vejledende grænser, og at virksomheden kun i begrænset omfang har mulighed for at regulere støjen fra skibene.

Virksomheden har den 20. januar 2016 fået udarbejdet en "Miljømåling – ekstern støj", og et støjnotat af 12. april 2016 med en teknisk og økonomisk redegørelse for mulighederne for støjdemning i forbindelse med ansøgningen om miljøgodkendelse af VRU 2. Det fremgår af støjberegningen, at støjen er beregnet i forhold til den i januar 2016 aktuelle placering af tanke på havneterminalen. I støjdokumentationen er der foretaget beregninger af støjen fra henholdsvis VRU 1 og VRU 2 samt ved samtidig drift af VRU 1 og VRU 2. Det fremgår af støjdokumentationen, at der ikke er indført referencepunkter i skel mod områderne B.C.2 og B.BE.2 (FredericiaC), og støjdokumentationen forholder sig således ikke til, om virksomheden vil kunne overholde en fremtidig støjgrænse på 40 dB(A) om natten i områderne, da man ikke kender den endelige udformning af bebyggelsen i disse områder og det mellemliggende område B.E.4 samt udformningen af støjafskærmningen ved skellet mellem områderne B.E.1

og B.E.4. Der er i støjdokumentationen udført beregning af støjbelastninger i de samme referencepunkter som benyttet ved støjberegningerne forud for den revurderede miljøgodkendelse i 2012. Støjen er beregnet i 15 referencepunkter.

Det fremgår desuden af støjdokumentationen, at VRU 2 overholder støjgrænserne i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse af 21. marts 2012 med en margin på mindst 2 dB(A), men at der ved samtidig drift af VRU 1 og VRU 2 forekommer overskridelser af virksomhedens støjgrænser på mellem 0,9 dB(A) og 2,2 dB(A) i referencepunkterne 3, 6, 10 og 11, som er placeret ved eksisterende bebyggelse.

Det fremgår af støjdokumentationen, at overholdelse af støjgrænserne ved samtidig drift kræver støjdæmpning af VRU 1. I støjdokumentationen er det vurderet, at den mest simple metode til at støjdæmpe VRU 1 er ved at etablere en 4 m høj absorberende støjskærm på to sider af anlægget. Omkostningerne ved støjskærmen er vurderet til ca. 750.000 kr. eks. moms. I støjdokumentationen konkluderes det, at støjgrænserne ved samtidig drift vil blive overholdt, hvis der etableres den beskrevne støjskærm ved VRU 1. Det konkluderes samtidig, at omkostningerne ved etablering af støjskærmen er meget store i forhold til størrelsen af overskridelserne af støjgrænserne, idet overskridelserne er mindre end ubestemtheden ved støjberegningen, og overskridelserne vil finde sted samtidig med, at der er støj fra to skibe, som i praksis vil være bestemmende for den samlede støj.

Miljøstyrelsen har på baggrund af støjdokumentationen vurderet, at det efter styrelsens vurdering ikke er proportionalt at kræve støjdæmpning af VRU 1 i forbindelse med godkendelsen af VRU 2, da forøgelsen af støjen ved samtidig drift af VRU 1 og VRU 2 sammenlignet med driften af VRU 1 er marginal, og idet samtidig drift er relativt sjælden. Miljøstyrelsen har desuden lagt vægt på, at det i forslag til lokalplan 333 for Carolinelunden er forudsat, at der skal gennemføres en række støjdæmpende foranstaltninger i forbindelse med udbygningen af FredericiaC.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at samtidig drift fandt sted i 85 timer i natperioden i 2015 og i 10,5 timer i natperioden i 2017.

Det fremgår desuden af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen ikke har fastsat nye støjgrænser i forhold til de rammeområder i kommuneplanen, hvor der endnu ikke er vedtaget lokalplaner. Miljøstyrelsen har i denne forbindelse anført, at når der fastsættes støjgrænser i en godkendelse eller et påbud, skal der som udgangspunkt være visshed for, at grænseværdierne i praksis kan overholdes. Hvis der er tvivl herom, skal der foreligge beregninger eller målinger, der sandsynliggør, at støjgrænserne vil kunne overholdes. Idet den endelige udformning af områderne endnu ikke er kendt, er det ikke støjteknisk muligt at foretage en reel støjberegning i forhold til de ubebyggede områder, herunder hvilke støjskærmende effekter såvel bygninger som støjskærme vil have.

Det fremgår endvidere af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen forventer, at Fredericia Kommune vil udforme lokalplanerne på en måde, der sikrer, at der ikke sker overskridelser af de vejledende grænseværdier, når områderne er fuldt bebyggede. Miljøstyrelsen har endvidere anført, at med ændringen af planloven i 2018 skal kommunerne i deres planlægning tage et større hensyn til produktionsvirksomheder end tidligere, således at virksomhedernes drifts- og udviklingsmuligheder sikres bedst muligt.<sup>[8]</sup> Det er således et krav efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 7 og 8, at kommunerne skal inddrage støj, lugt, støv og anden forurening i deres planlægning. Det indebærer, at der kun må planlægges for et areal belastet af støj til støjfølsom anvendelse, hvis der i lokalplanen fastsættes bestemmelser om



afværgeforanstaltninger, som kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener, jf. også § 15 a, jf. § 15, stk. 2, nr. 13. Miljøstyrelsen henviser i denne sammenhæng til Erhvervsstyrelsens Vejledning om produktionsvirksomheder i kommune- og lokalplanlægningen fra december 2017, afsnit 2.1.4.

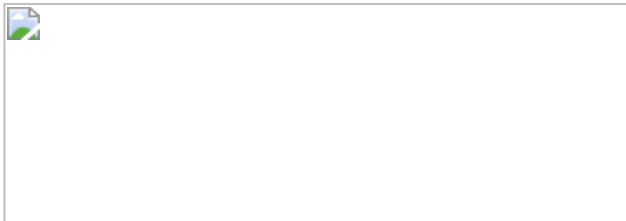
### 2.3.2 Luftforurening

Angående luftforurening fremgår det af den påklagede afgørelse, at der er tale om en eksisterende virksomhed, der er blevet pålagt at undersøge mulighederne for at reducere VOC-emissionerne fra lastning af råolie ved et undersøgelsespåbud, og at den påklagede afgørelse er en opfølgning på dette undersøgelsespåbud, og afgørelsen har i vidt omfang karakter af et påbud om at nedbringe VOC-emissionen.

Der er i den påklagede afgørelse bl.a. fastsat følgende vilkår om luftforurening:

"Afkasthøjder og luftmængder

C1 Afkasthøjder og luftmængder skal overholde de værdier, der er anført her:

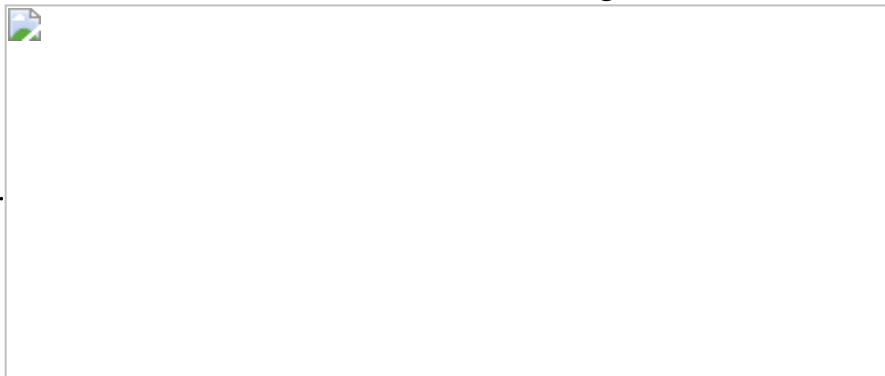


Afkasthøjder måles over terræn.

Emissionsgrænser og maksimal kildestyrke

C2 Emissionen af nedenstående stoffer må ikke overskride de anførte grænseværdier, målt

som timemiddelværdier.



En emissionsgrænse udtrykker det maksimalt tilladelige indhold af stoffet i den luft, virksomheden udsender gennem et afkast i en veldefineret kontrolperiode.

Referencetilstand (0 oC, 101,3 kPa, tør gas).

\* Gælder kun for lastning af råolie

Rensningseffektivitet

C3 Dampgenvindingsenheden (VRU 2) skal have en genvindingsprocent for nmVOC på mindst 85 % ved lastning af råolie.

## Kontrol af luftforurening

C4 Virksomheden skal inden 1. april 2019 lade et akkrediteret laboratorium gennemføre målinger på afkastet fra VRU 2 både ved udskibning af råolie og udskibning af fuelolie for at dokumentere, at emissionsgrænseværdierne og de maksimale kildestyrker i vilkår C2 er overholdt.

Desuden skal der ved udskibning af råolie også gennemføres samtidige målinger på fortrængningsluften fra skibet inden rensning for at dokumentere, at vilkår C3 om rensningseffektivitet er overholdt.

Ved udskibning af råolie skal der endvidere foretages målinger af emissionen af kortkædede paraffiner (alkaner).

Dokumentationen skal, inden 2 måneder efter at målingerne er gennemført, sendes til tilsynsmyndigheden sammen med oplysninger om driftsforholdene under målingen.

[...]

C8 Miljøstyrelsen kan på grundlag af resultater af målinger af emissionen af alkaner pålægge [V4] at gennemføre en teknisk/økonomisk redegørelse om mulighederne for at begrænse koncentrationen af alkaner i omgivelserne, herunder muligheden for at overholde B-værdien på 1 mg/m<sup>3</sup>."

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at virksomheden har fået udarbejdet en teknisk og økonomisk redegørelse for mulighederne for at nedbringe VOC-emissionerne. Det fremgår af denne, at det er nødvendigt med en 66 m høj skorsten for, at B-værdien på 1 mg/Nm<sup>3</sup> for paraffiner (alkaner) kan overholdes.

Det fremgår desuden af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen har fastsat vilkår om en afksthøjde på 16 m (vilkår C1), og at den vejledende B-værdi for alkaner på 1 mg/m<sup>3</sup> dermed ikke vil kunne overholdes.[9] Miljøstyrelsen har accepteret, at virksomheden ikke overholder den vejledende B-værdi for alkaner, da Miljøstyrelsen alene har pålagt virksomheden at undersøge mulighederne for at reducere de mest belastende emissioner, dvs. især de kræftfremkaldende stoffer. Anlægget er derfor designet til at opfylde kravet om 85 % reduktion af emissionen af nmVOC, men det vil kræve en skorsten på 66 m, hvis virksomheden skal kunne overholde den vejledende B-værdi for alkaner. På baggrund af de udførte OML-beregninger har Miljøstyrelsen vurderet, at etableringen af VRU 2 kombineret med en afksthøjde på 16 m vil reducere emissionen af både VOC og alkaner, som de omboende udsættes for i forbindelse med lastning af råolie i betydeligt omfang. Miljøstyrelsen har lagt vægt på, at VRU-teknologien i BREF-dokumentet for raffinaderier er anerkendt som den energimæssigt og miljømæssigt bedste løsning til reduktion af VOC i forbindelse med lastning og losning af råolie,[10] og at lastning kan foregå hele året på alle tider af døgnet, men at aktivitetsniveauet kan variere betydeligt, hvorfor emissionen ikke er helt sammenlignelig med en fortløbende produktion med deraf følgende konstant emission.

Det fremgår af sagen, at virksomheden i forbindelse med ansøgningen om miljøgodkendelse har fået udført OML-beregninger for H<sub>2</sub>S, benzen, PAH og mercaptaner dateret den 19. januar 2016. Det fremgår af OML-beregningerne, at de meteorologiske spredningsberegninger er udført med 1-årige meteorologiske data fra Kastруп. Det fremgår desuden, at højden på skorstenen for VRU 2 er 19 m over terræn, og receptorhøjden er fastsat til 1,5 m.

Den 26. oktober 2016 har virksomheden fået udarbejdet et notat med reviderede OML-beregninger. Det fremgår af bilagene til OML-beregningerne, at de er udført på baggrund af 1-årige meteorologiske data fra Kastrup.

De reviderede OML-beregninger tager afsæt i følgende situationer:

1. Samtidig emission af benzen fra VRU 1 og VRU 2
2. Samtidig emission af PAH, mercaptaner og H<sub>2</sub>S fra VRU 1 og VRU 2

Der er i beregningerne bl.a. forudsat en afkasthøjde på 16 m over terræn fra VRU 2 samt en luftmængde fra VRU 2 på 2.800 Nm<sup>3</sup>/h ved beregningen af benzen-immissionskoncentrationsbidraget i omgivelserne og en luftmængde fra VRU 2 på 3.098 m<sup>3</sup>/h ved beregningen af PAH-, mercaptan- og H<sub>2</sub>S-immissionskoncentrationsbidraget i omgivelserne. Der er foretaget forskellige beregninger, hvor der bl.a. er taget højde for eksisterende og planlagte bygningshøjder i virksomhedens omgivelser og det rekreative område mod nordøst, som ligger højere end havneterminalen.

For benzen er det beskrevet i notatet af 26. oktober 2016, at alle beregnede immissionskoncentrationsbidrag ligger betydeligt under B-værdien ved receptorhøjden 1,5 meter, og når der tages højde for planlagte bygningshøjder i FredericiaC og det rekreative område mod nordøst, som ligger højere end havneterminalen. Resultaterne af beregningen er vedlagt notatet som bilag 1a, 1b og 1c.

For PAH, mercaptaner og H<sub>2</sub>S viser beregningerne, at der visse steder er beregnet højere immissionskoncentrationsbidrag end B-værdierne. Det er i notatet af 26. oktober 2016 beskrevet, at overskridelserne af B-værdierne sker på virksomhedens område eller over Lillebælt. Overskridelserne forekommer både ved receptorhøjden 1,5 meter, og når der tages højde for planlagte bygningshøjder i FredericiaC og det rekreative område mod nordøst, som ligger højere end havneterminalen. Resultaterne af beregningen er vedlagt notatet som bilag 1d, 1e og 1f.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen på baggrund af de reviderede spredningsberegninger af 26. oktober 2016 vurderer, at B-værdierne for stofferne i vilkår C2 er overholdt, og at der ikke er grundlag for at stille krav om en følsomhedsanalyse.

Det fremgår af ansøgning om miljøgodkendelse af februar 2016, at VRU 2 er designet til et flow på op til 10.000 m<sup>3</sup> luft/time. Over en last vil der i starten være et højt flow med lav VOC koncentration, mens der mod slutningen vil være lavt flow med høj VOC koncentration. Ved beregning af kildestyrkerne er scenariet mod slutningen af lastningen anvendt, da dette scenarie giver den højeste kildestyrke. Ved højere flow vil emissionskoncentrationerne være reduceret så meget, at kildestyrken bliver lavere.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen har vurderet, at idet kildestyrken er højest ved det lave flow mod slutningen af en lastning, har Miljøstyrelsen stillet vilkår om maksimal kildestyrke, i stedet for i overensstemmelse med normal praksis at fastsætte emissionsgrænseværdier således, at B-værdien (maksimal koncentration i omgivelserne) kan overholdes med den maksimale luftmængde (flow) fra afkastet.

Videre fremgår det af den påklagede afgørelse, at det efter Miljøstyrelsens vurdering følger af planloven, at det skal sikres gennem krav til bygningshøjder og placering, at Miljøstyrelsens grænseværdier for luftforurening kan overholdes.[11] Miljøstyrelsen henviser i denne

sammenhæng til Erhvervsstyrelsens Vejledning om produktionsvirksomheder i kommune- og lokalplanlægningen fra december 2017, afsnit 2.1.4.

Endeligt fremgår det af den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen den 26. september 2018 har modtaget høringsvar fra Fredericia Kommune, hvor det blandt andet fremgår, at det er Fredericia Kommunes vurdering, at alkaner bør medtages i miljøgodkendelsens vilkår C2 således, at det sikres, at B-værdien for alkaner overholdes, da den største emission fra råolien vil være alkaner. Hertil har Miljøstyrelsen anført, at anlægget er etableret og i fuld drift og allerede nu giver anledning til en signifikant forbedring af luftkvaliteten for omboende i forhold til tidligere. Afgørelsen er en opfølgning på undersøgelsespåbud og har i vidt omfang karakter af at nedbringe VOC-emission fra lastning af råolie. Miljøstyrelsen har desuden anført, at da der kan være en vis usikkerhed med hensyn til den faktiske udsendelse af alkaner fra VRU-anlægget, herunder den faktiske reduktionsgrad af VRU-anlægget, har Miljøstyrelsen tilføjet en bestemmelse i vilkår C4 om, at måleprogrammet også skal omfatte alkaner.

Videre har Miljøstyrelsen anført, at styrelsen, på baggrund af måleresultaterne for alkaner kan tage stilling til, om det skal pålægges virksomheden at undersøge mulighederne for at forhøje afkasthøjden.

#### *2.4 Klagens indhold*

Klager har anført, at klager er tilfreds med det godkendte anlæg, som i betydeligt omfang vil nedbringe luftforurening og lugtgener fra udslip af oliedampe i forbindelse med lastning med råolie. Det er imidlertid klagers opfattelse, at miljøgodkendelsen lider af væsentlige mangler, hvad angår krav til indretning og drift, herunder krav til overholdelse af grænseværdier for støj- og luftforurening i omgivelserne samt manglende iagttagelse af "virke-for-princippet" i forhold til den eksisterende kommuneplan.

Angående støj har klager anført, at virksomhedens støjbidrag alene er beregnet i de eksisterende bebyggede områder, hvor der er konstateret overskridelser på mellem 0,9 dB(A) og 2,2 dB(A) i fire referencepunkter. Klager påpeger, at der ikke er fastsat støjvilkår i afgørelsen for rammeområderne B.BE.2, B.C.2 og B.E.4 til trods for, at der er fastsat støjgrænser for områderne i Kommuneplan 2017-2029. Det er klagers opfattelse, at der skal foretages støjdemping af VRU 1, før støjgrænserne for den planlagte anvendelse af områderne kan overholdes, og at der skal fastsættes støjgrænser for VRU 2 i overensstemmelse med støjgrænserne i kommuneplanen.

Klager har anført, at det følger af godkendelsesbekendtgørelsen § 18, stk. 1,<sup>[12]</sup> og miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 2, at planlægningen, herunder kommuneplanen, skal inddrages ved vurderingen og vilkårsfastsættelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Idet staten ikke har gjort indsigelse mod Kommuneplan 2017-2029 i medfør af planlovens § 29, må staten, herunder Miljøstyrelsen, anses for at have accepteret kommuneplanen, og derfor skal de virke for dens gennemførelse. Der er i dette tilfælde tale om en ændring af virksomheden, der medfører en forøgelse af forureningen i området, og i sådanne tilfælde skal der i miljøgodkendelsen fastsættes vilkår, der indebærer, at den vedtagne planlægning, herunder kommuneplanlægning, kan realiseres.

Klager har henvist til Østre Landsrets dom af 6. februar 2017 i ankesag B-1229-16,<sup>[13]</sup> hvor landretten fastslog, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke var forpligtet til at følge kommuneplanen ved meddelelse af miljøgodkendelse, hvis helt særlige grunde talte for at

fravige denne. I den konkrete sag havde nævnet imidlertid ikke angivet sådanne helt særlige grunde, og sagen blev derfor hjemvist til fornyet behandling hos Miljø- og Fødevareklagenævnet. Klager har anført, at Miljøstyrelsen ikke har redegjort for helt særlige grunde til, at der ikke fastsættes de nødvendige vilkår med henblik på at sikre, at den mulige arealanvendelse under den kommune planlægning for naboområderne kan realiseres.

Klager har desuden anført, at det er klagers vurdering, at vilkår C2 skal suppleres med emissionsgrænse og kildestyrke for alkaner (paraffiner). Samtidig skal der fastsættes krav til afkastarrangementet i vilkår C1, der sikrer, at B-værdier for stoffer nævnt i vilkår C2 inkl. alkaner (paraffiner) overholdes uden for virksomhedens areal.

Klager har endvidere anført, at der i vilkår C7 er stillet krav om, at der skal ske måling af alkaner (paraffiner), men der er ikke stillet vilkår om emissionsgrænse og kildestyrke for alkaner (paraffiner) i vilkår C2. Ifølge vilkår C8, kan Miljøstyrelsen pålægge virksomheden at gennemføre en teknisk og økonomisk redegørelse om muligheder for at begrænse koncentrationen af alkaner i omgivelserne, herunder muligheden for at overholde B-værdien på 1 mg/m<sup>3</sup>. Idet der er tale om et nyt anlæg, der udleder et stof, som skal reguleres, skal det sikres, at B-værdier overholdes, og at driften af anlægget ikke udgør en sundhedsmæssig risiko for omboende. Derfor bør der efter klagers vurdering stilles vilkår om emissionsgrænse og kildestyrke for alkaner (paraffiner) i vilkår C2, og vilkår C8 bliver herefter overflødigt og kan udgå.

Endeligt har klager anført, at det fremgår af ansøgningsmaterialet dateret 11. februar 2016, at der alene er regnet med en receptorhøjde på 1,5 m over terræn, men at Fredericia Kommunes Kommuneplan 2017-2029 muliggør bygninger på op til 6 etager.

### *2.5 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen*

Miljøstyrelsen har den 28. januar 2019 sendt bemærkninger til klagen.

Miljøstyrelsen har anført, at støjen fra anlægget reguleres af de gældende støjgrænser i vilkår E1 i miljøgodkendelsen fra marts 2012, og at Miljøstyrelsen ikke har fundet anledning til at revidere disse støjgrænser. Støjen fra VRU 2 kan efter Miljøstyrelsens vurdering rummes inden for de eksisterende støjvilkår, hvilket dokumenteres af en støjrapport af 12. april 2016, bortset fra overskridelser i fire referencepunkter i eksisterende boligområder, og når man i øvrigt ser bort fra skibsstøj.

Miljøstyrelsen har desuden anført, at den gældende støjgrænse på [V3] på 70 dB(A) er overholdt med god margin, og at Fredericia Kommunes kommuneplan 2017-2029 ikke forpligter Miljøstyrelsen til at fastsætte en lavere støjgrænse i overensstemmelse med støjgrænserne for fremtidig planlægning i kommuneplanen. Miljøstyrelsen fremhæver, at det fremgår af støjvejledningens afsnit 2.2.3,[14] at miljømyndigheden ved fastsættelsen af støjgrænser for en virksomhed normalt skal lægge den planlagte anvendelse af et område til grund, og at der med planlagt anvendelse henvises til lokalplaner, byplanvedtægter el.lign. Kommuneplaner er ikke nævnt i denne sammenhæng.

Angående "virke-for-princippet" i planlovens § 12, stk. 1,[15] hvorefter der ikke må træffes en afgørelse efter miljøbeskyttelsesloven, der modvirker kommuneplanens gennemførelse, har Miljøstyrelsen anført, at bestemmelsen indebærer, at nye virksomheder i området ikke må lokaliseres i strid med kommuneplanen, og at der ikke må foretages udvidelser eller

ændringer af eksisterende virksomhed, der modvirker mulighederne for at gennemføre kommuneplanen. I denne sag er der ikke tale om godkendelse af en ny virksomhed, men godkendelse af en rensningsforanstaltning med henblik på nedbringelse af luftforureningen i omgivelserne.

Miljøstyrelsen har desuden anført, at når VRU 1 og VRU 2 er i drift, vil der altid samtidig være skibe ved kaj, hvorfor støjen fra skibene vil være dimensionerende for støjsituationen. Det er således Miljøstyrelsens vurdering, at den samlede støjbelastning i forbindelse med lastning og losning af skibe med brug af dampgenvindingsanlæg ikke vil forøges som følge af brugen af VRU 2 i de få tilfælde, hvor VRU 2 er i brug samtidig med VRU 1.

Miljøstyrelsen har endvidere anført, at det fremgår af VVM-redegørelsen fra 2012, at der under alle omstændigheder skal indtænkes en lang række afværgeforanstaltninger i planlægningen af området, for at de vejledende støjgrænser sikres overholdt. På denne baggrund er det Miljøstyrelsens vurdering, at den marginale forøgelse af støjen tættest på havneterminalen ved samtidig brug af VRU 1 og VRU 2 ikke er til hinder for kommuneplanens gennemførelse, og at Miljøstyrelsen således ikke har tilsidesat "virke-for-princippet" i sagen.

Angående luftforurening har Miljøstyrelsen anført, at VRU 2 renser afkastluften for skadelige stoffer fra råolien, og at anlægget fjerner mindst 85 % af dampene fra råolien og tilbageholder lugtende svovlforbindelser både ved lastning af råolie og fuelolie.

Miljøstyrelsen har desuden anført, at VRU-teknologien er anerkendt som BAT i forbindelse med lastning og losning af råolie fra skibe, og nedbringer luftforureningen fra disse processer.

Endeligt har Miljøstyrelsen anført, at ved anvendelse af VRU-teknologi kombineret med et afkast på 16 m mod tidligere 9 m, nedbringes emissionen af skadelige stoffer, herunder alkaner, markant. Miljøstyrelsen forventer, at anlægget vil medføre en markant forbedring af luften overalt i omgivelserne, når der lastes råolie, hvilket også kommer de nye boligområder til gode.

## *2.6 Nye oplysninger under sagens behandling*

### *2.6.1 Revurdering af 1. september 2021*

Virksomhedens samlede miljøgodkendelse er den 1. september 2021 blevet revurderet i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 41. Afgørelsen indeholder bl.a. ændrede støjgrænser for aktiviteterne på havneterminalen, og er påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af bl.a. klager i nærværende sag.[16]

Den revurderede miljøgodkendelse af 1. september 2021 fastsætter følgende vilkår om støj for havneterminalen:

"Støjgrænser - Havneterminalen

F3 Driften af Havneterminalens anlæg på land må ikke medføre, at virksomhedens samlede bidrag til støjbelastningen i naboerområderne overstiger nedenstående støjgrænser.

De angivne værdier for støjbelastningen er de ækvivalente, korrigerede lydniveauer i dB(A).

#### 1. Erhvervs- og industriområder – B.E.1

2. Erhvervsområde med forbud mod generende virksomhed - B.E.4
3. Områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse, centerområder (bykerne) - B. C.1 og B.C.3
4. Etageboligområder – B.B.2
5. Områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse - B.C.2 og B.BE.2
6. Maksimalt støjniveau ved boliger omfattet af lokalplan 364
7. Kulturelle formål m.m. – B.O.2



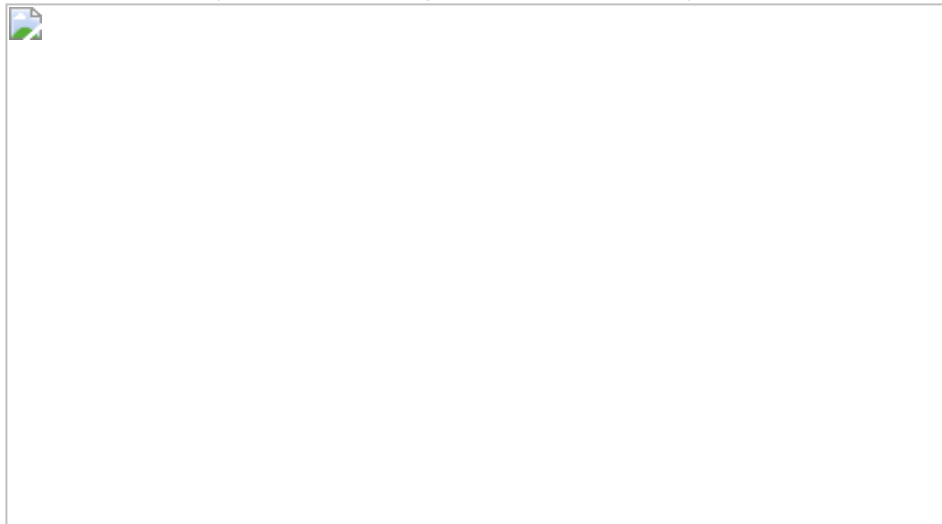
Støjgrænsen skal overholdes ved alle positioner i det betragtede område i 1½ m højde over terræn, herunder også i skel. Ved enkeltliggende boliger i det åbne land dog kun på udendørs opholdsarealer ved boligen. For bygninger med mere end én etage skal støjgrænsen endvidere overholdes ved det mest støjbelastede punkt på vinduer og altaner på bygningsfacaden samt på evt. tagterrasser.

F4 Driften af Havneterminalen må ikke medføre, at det samlede bidrag, inkl. støj fra skibe, til støjbelastningen i et hvert punkt uden for skel i naboområderne overstiger nedenstående støjgrænser.

De angivne værdier for støjbelastningen er de ækvivalente, korrigerede lydniveauer i dB(A).

1. Erhvervs- og industriområder – B.E.1
2. Erhvervsområder med forbud mod generende virksomhed - B.E.4
3. Områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse, centerområder (bykerne) - B. C.1 og B.C.3
4. Etageboligområder – B.B.2
5. Områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse – B.BE.2 og B.C2

## 6. Maksimalt støjniveau ved boliger omfattet af lokalplan 364



Støjgrænsen skal overholdes ved alle positioner i det betragtede område i 1½ m højde over terræn, herunder også i skel. Ved enkeltliggende boliger i det åbne land dog kun på udendørs opholdsarealer ved boligen. For bygninger med mere end én etage skal støjgrænsen endvidere overholdes ved det mest støjbelastede punkt på vinduer og altaner på bygningsfacaden samt på evt. tagterrasser.”

Det fremgår af revurderingen af 1. september 2021, at støjberegningen udført som ”Miljømåling – Ekstern støj” dateret januar 2016 viser, at støjen fra VRU2 isoleret set overholder de vejledende støjgrænser, men at der ved samtidig drift med eksisterende VRU-anlæg vil forekomme meget små overskridelser af natstøjgrænserne, og at disse overskridelser ikke er signifikante (overskridelserne er mindre end ubestemtheden på beregningsresultaterne). Beregningerne er foretaget ud fra de eksisterende forhold, dvs. ud fra en ubebygget [V3]grund. Overskridelserne forekommer i referencepunkterne 3, 6, 10 og 11 (eksisterende bebyggelse), men vil forekomme meget sjældent, idet sandsynligheden for samtidig drift af de to anlæg er meget lille. Videre fremgår det af revurderingen, at det er vigtigt at understrege, at støjen fra rensningsforanstaltningerne medregnes under den landbaserede støj, men at den næppe er hørbar på grund af skibsstøjen, jf. vilkår F4, da den kun forekommer, når der lastes to skibe samtidig om natten. Det fremgår videre af revurderingen af 1. september 2021, at Miljøstyrelsen med henvisning til ovenstående, har videreført de hidtil gældende støjgrænser for referencepunkterne 3 og 4, svarende til de vejledende støjgrænser for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse og etageboliger.[17]

### 2.6.2 Høringer under sagens behandling

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets forespørgsel om gældende støjgrænser for VRU 2 efter revurderingen, og om der er udarbejdet ny støjdokumentation, har Miljøstyrelsen den 7. februar 2022 oplyst, at idet afgørelsen om revurdering er påklaget, er det støjgrænserne i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse fra 2012, der er gældende.

Miljøstyrelsen har den 3. marts 2022 telefonisk oplyst til Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det ikke er muligt at stille vilkår, der regulerer hvor ofte, der må være samtidig drift af VRU 1 og VRU 2, da virksomheden ikke har kontrol over, hvornår skibene lægger til havn.



Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at det ikke er muligt at lave lokal støjafskærmning på VRU'en, da støjen ikke opstår et bestemt sted, og en eventuel indpakning af VRU'en vil medføre nye risikoforhold, der vil skulle tages i betragtning. Derfor er der kun foretaget en vurdering af en støjskærm som en mulighed for at dæmpe støjen.

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

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Jane Fløe (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, samt de sagkyndige medlemmer Jesper Kjølholt og Charlotte Thy.

#### 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 fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Støj
2. Emissioner til luft

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker til klagepunktet om manglende beregninger med andre receptorhøjder end 1,5 m over terræn, at det fremgår af notatet med reviderede OML-beregninger dateret 26. oktober 2016, at der er foretaget en beregning, hvor der tages højde for planlagte bygningshøjder i FredericiaC og det rekreative område mod nordøst, som ligger højere end havneterminalen.

#### 3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

##### 3.2.1 Indledende bemærkninger

Den i sagen omhandlede virksomhed er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomheden er optaget på bilag 1 under punkt 1.2 "Raffinering af mineralolie og gas (s)" og bilag 2 under punkt C 201 "Oplag af mineralolieprodukter på mere end 2.500 tons" til godkendelsesbekendtgørelsen.[18] Virksomheden er desuden omfattet af risikobekendtgørelsen.[19]

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed.

### 3.2.2 Ad 1) Støj

Det fremgår af godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, nr. 2, at godkendelsesmyndigheden ikke må meddele godkendelse, medmindre den vurderer, at virksomheden kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.

Det fremgår af godkendelsesbekendtgørelsens § 22, stk. 1, nr. 3, at vilkårene i en miljøgodkendelse skal sikre, at kravene i § 19 opfyldes og i relevant omfang skal fastsætte støjgrænser for virksomheden.

Udgangspunktet for fastsættelse af støjgrænser er støjvejledningen.<sup>[20]</sup>

Det følger af støjvejledningen, at støjgrænser som udgangspunkt skal fastsættes i overensstemmelse med de vejledende støjgrænser for områdetypen. Det følger desuden af støjvejledningen, at udgangspunktet for fastsættelse af områdetypen er den planlagte anvendelse. Er der imidlertid ikke en planlægningsmæssig fastlæggelse af området, eller er der en mere støjfølsom anvendelse end den planlagte anvendelse, er det den faktiske anvendelse, der er bestemmende ved fastlæggelse af områdetypen.

Det fremgår desuden af støjvejledningen, at ved fastsættelse af støjgrænser bør man tilstræbe at komme så langt ned med støjbelastningen som muligt. Det fremgår videre, at der kun undtagelsesvist bør fastsættes højere støjgrænser end de gældende vejledende grænseværdier. Der bør kun fastsættes støjgrænser, der er højere end de vejledende grænseværdier, såfremt miljømyndigheden finder, at der foreligger så veldokumenterede og tungtvejende tekniske/økonomiske grunde, at det vil være nødvendigt at acceptere, at støjen er kraftigere end svarende til de vejledende grænseværdier.<sup>[21]</sup>

Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om miljøgodkendelse (miljøgodkendelsesvejledningen), at ved miljøgodkendelse af en udvidelse af en eksisterende virksomhed, skal virksomheden dokumentere, at støjgrænserne er overholdt for hvert relevant område omkring virksomheden for støj fra den eksisterende virksomhed plus støj fra udvidelsen uden hensyntagen til ubestemtheden.<sup>[22]</sup>

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at der ikke er fastsat nye støjgrænser i den påklagede afgørelse om miljøgodkendelse af VRU 2, men at virksomheden efter meddelelse af den påklagede afgørelse fortsat skulle overholde de fastsatte vilkår om støj i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse fra marts 2012. Nævnet konstaterer desuden, at som sagen er oplyst for nævnet, er der ikke udført nye støjregninger eller af virksomheden udført støjdæmpning af VRU 2 i forbindelse med revurderingen af virksomhedens miljøgodkendelse i september 2021. Nævnet konstaterer endvidere, at støjgrænserne i den reviderede miljøgodkendelse af 1. september 2021 ikke er ændrede for så vidt angår referencepunkterne 3, 6, 10 og 11.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at den påklagede afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel, idet de i sagen foreliggende oplysninger ikke dokumenterer, at virksomheden kan overholde støjgrænserne i den reviderede miljøgodkendelse fra marts 2012 uden hensyntagen til ubestemtheden. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at "Miljømåling – ekstern støj" af 20. januar 2016 og støjnotat af 12. april 2016 dokumenterer, at der ved samtidig drift af VRU 1 og VRU 2 forekommer overskridelser af virksomhedens støjgrænser, som fastsat i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse fra 2012 i fire referencepunkter i natperioden ved eksisterende bebyggelse på mellem 0,9 dB(A) og 2,2 dB(A).

Til det af Miljøstyrelsen anførte om, at overskridelserne ikke finder sted ret ofte, og at de vil finde sted samtidig med, at der er støj fra to skibe som i praksis vil være bestemmende for den samlede støj, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der ikke i den påklagede afgørelse er fastsat en grænse for, hvor ofte der må forekomme samtidig drift af VRU 1 og VRU 2. Nævnet bemærker desuden, at det fremgår af støjvejledningen, at støj fra andre virksomheder eller støjkilder ikke bør accepteres som en begrundelse for en lempelse af støjgrænserne for en virksomhed, da det alene er støjen fra den enkelte virksomhed, der bør være afgørende for de støjvilkår, der fastsættes. Er der andre virksomheder eller støjkilder, som ikke overholder de vejledende grænseværdier, bør det undersøges, om støjen fra disse virksomheder eller støjkilder bør nedbringes.<sup>[23]</sup> Idet støj fra andre støjkilder som udgangspunkt ikke kan begrunde en fravigelse af de vejledende støjgrænser, finder nævnet, at det heller ikke kan begrunde en accept af manglende overholdelse af virksomhedens støjgrænser.

Endeligt bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse fra 2012 er fastsat en støjgrænse på 70 dB(A) hele døgnet alle dage i rammeområde B.E.4. Rammeområde B.E.4 dækkede på daværende tidspunkt området vest for virksomheden, og beskrives i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse fra 2012 som industriområde med forbud mod boliger. Med Fredericia Kommunes Kommuneplan 2017-2029, der er erstattet af Kommuneplan 2021-2033, er rammeområde B.E.4 blevet opdelt i tre rammeområder, B.BE.2, B.C.2 og B.E.4. Området er således ikke længere udlagt til industriområde med forbud mod boliger, men derimod som område for blandet bolig og erhverv, centerområde og erhvervsområde. Fredericia Kommune har desuden vedtaget lokalplaner for områder vest for virksomheden i perioden efter den påklagede afgørelse blev meddelt.

Ved den fornyede behandling af sagen skal Miljøstyrelsen stille vilkår om støjgrænser med udgangspunkt i støjvejledningen, Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis og i overensstemmelse med Østre Landsrets dom af 6. februar 2017 i ankesag B-1229-16, hvoraf fremgår, at en ændring af en virksomhed, som medfører en forøget forurening i strid med kommuneplanen, ikke kan godkendes, medmindre der i afgørelsen er anført særlige grunde, der taler herfor.<sup>[24]</sup> Der skal forinden foretages en vurdering af henholdsvis mulighederne for støjdemping af anlægget og muligheden for fastsættelse af driftsmæssige vilkår med sigte på reduktion af støjbidrag. Ved den samlede vurdering og begrundelse i sagen er det nævnets vurdering, at betydningen af tværgående miljøpåvirkninger kan inddrages.<sup>[25]</sup> Det skal med dokumentation sikres, at virksomhedens samlede støjbidrag kan overholde de fastsatte vilkår uden hensyntagen til ubestemtheden.

### 3.2.3 Ad 2) Emissioner til luft

I forhold til klagepunkterne vedrørende luftforurening bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det følger af miljøbeskyttelseslovens § 33, at listevirksomhed ikke må udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, herunder med hensyn til affaldsfrembringelsen, på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at anlægget VRU 2 medfører et forøget støjbidrag fra virksomheden i omgivelserne, men at formålet med anlægget er at reducere luftforureningen fra den eksisterende miljøgodkendte virksomhed i forhold til nærmere

bestemte stoffer og reducere emission af lugt, jf. vilkår i virksomhedens reviderede miljøgodkendelse fra 2012 og påbud af 8. marts 2013.

Der er i den påklagede afgørelses vilkår C2 fastsat emissionsgrænser og maksimal kildestyrke for benzen, H<sub>2</sub>S, mercaptaner og PAH. Som dokumentation for, at virksomheden kan overholde B-værdierne for stofferne reguleret i vilkår C2, er der foretaget OML-beregninger dateret 19. januar 2016 og udarbejdet et notat med reviderede OML-beregninger dateret 26. oktober 2016.

Det fremgår af vejledningen til tolkning af output af OML-modellen,<sup>[26]</sup> at:

”Når OML-beregninger bygger på et enkelt års meteorologiske data kan den geografiske fordeling af de beregnede koncentrationer ikke uden videre tages for pålydende. Dette gælder generelt, når man blot benytter et enkelt års data, men man skal specielt være varsom, hvis man ønsker forholdene belyst i bestemte retninger hos en isoleret nabo eller for et højhus, eller hvis beregningen involverer retningsafhængig bygningseffekt. Problemerne bunder i, at den geografiske fordeling af de beregnede koncentrationer er resultatet af et samspil mellem vindretningerne i det meteorologiske datasæt og brugerens input. Beregningsresultaterne er følsomme over for, hvor hyppigt bestemte vindretninger forekommer i det meteorologiske datasæt. Når datasættet bygger på et enkelt års meteorologiske observationer – og især når brugerens input er retningsafhængigt – kan usikkerheden på vindretningsdata være kritisk, alt afhængigt af den kontekst, beregningsresultaterne skal bruges i. Ved brug af 10 års meteorologi kan man derimod som udgangspunkt godt tage beregnede koncentrationer for pålydende i de konkrete retninger og afstande.”<sup>[27]</sup>

Det fremgår desuden af vejledningen til tolkning af OML-modellen, at hvis beregninger er foretaget på baggrund af et års meteorologiske data, er det ”iboende i Miljøstyrelsens Luftvejledning,<sup>[28]</sup> at der benyttes en konservativ retningstolkning, i den forstand, at B-værdier kræves overholdt overalt uden for virksomhedens skel.” <sup>[29]</sup>

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at den påklagede afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel, da den udførte dokumentation ikke viser, at virksomheden med den fastsatte afksthøjde på 16 meter fra VRU 2 i samdrift med VRU 1 kan overholde B-værdierne i omgivelserne for stofferne PAH, mercaptaner og H<sub>2</sub>S, jf. vilkår C2. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på, at overskridelserne refereret i notat dateret 26. oktober 2016 må antages at forekomme i alle afstande, idet OML-beregningerne bygger på et enkelt års meteorologiske data. Ved den fornyede behandling af sagen skal resultater i OML-beregningerne tolkes i overensstemmelse med vejledningerne herom. Der skal desuden redegøres for valg af inputdata til OML-beregninger, herunder luftmængder, og begrundes, hvis inputdata fraviger de vilkårsfastsatte værdier.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har med denne afgørelse ikke taget stilling til, om der skal stilles krav til virksomheden om at gennemføre yderligere foranstaltninger til at begrænse luftforureningen fra virksomhedens miljøgodkendte drift, herunder i forhold til alkaner, da denne vurdering efter nævnets vurdering skal indgå som et led i revurdering af virksomhedens samlede miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 41. Nævnet bemærker hertil, at Miljøstyrelsen har fastsat vilkår C4 om kontrol af luftforurening, som blandt andet indeholder, at der ved udskibning af råolie skal foretages målinger af emissionen af alkaner, og at det fremgår af vilkår C8 og Miljøstyrelsens bemærkninger til Fredericia Kommunes høringssvar i forbindelse med udkastet til den påklagede afgørelse, at Miljøstyrelsen, på baggrund af

måleresultaterne for alkaner, kan tage stilling til, om det skal pålægges virksomheden at gennemføre en teknisk/økonomisk redegørelse for mulighederne for at begrænse koncentrationen af alkaner i omgivelserne.

### 3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 11. december 2018 om miljøgodkendelse til etablering af dampgenvindingsenhed til fjernelse af oliedampe inklusiv et aktivt kulfilter til fjernelse af lugt på havneterminalen, [A1] [A6], 7000 Fredericia, med virkning fra ét år fra nævnets afgørelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.

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

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

[4] NMK-10-01200.

[5] Gennemførelsesafgørelse (2014/7 38/EU).

[6] Dommen er trykt i Miljøretlige Afgørelser og Domme, MAD, 2017.107.

[7] Fredericia Byråd har den 13. december 2021 endeligt vedtaget Kommuneplan 2021-2033 for Fredericia Kommune og Trekantområdet. Kommuneplanen erstatter Kommuneplan 2017-2029, der var gældende, da Miljøstyrelsen traf afgørelse om miljøgodkendelse til VRU 2. I kommuneplan 2017-2029 var området ligeledes udlagt til erhvervsområde for tung industri i miljøklasse 4-6.

[8] Dagældende lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning.

[9] Vejledning om B-værdier. Miljøstyrelsens vejledning nr. 20. august 2016.

[10] Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Refining of Mineral Oil and Gas, 2015.

[11] Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 2/2001: Luftvejledningen. Begrænsning af luftforurening fra virksomheder. Vejledning om B-værdier. Miljøstyrelsens vejledning nr. 20. August 2016.

[12] Dagældende bekendtgørelse nr. 2255 af 29. december 2020 om godkendelse af listevirksomhed.

[13] MAD 2017.107.

[14] Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder.

[15] Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning.

[16] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 21/12672, 21/12674, 21/12675 og 21/12913.

[17] Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at Miljøstyrelsen retteligt mener, at de hidtil gældende støjgrænser for område 3 og 4, som indeholder referencepunkterne 3,6,10 og 11, jf. vilkår F3 i revurderingen af 1. september 2021, er blevet videreført fra revurderingen af marts 2012.

[18] Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed.

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

[20] Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder.

[21] Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder side 7 og side 31.

[22] Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse, afsnit 3.4.2, fastsættelse af vilkår.

[23] Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 5/1984, Ekstern støj fra virksomheder, s. 37.

[24] Dommen er trykt i Miljøretlige Afgørelser og Domme, MAD, 2017.107.

[25] Jf. begrebet "Cross-Media Effects" beskrevet i Integrated Pollution Prevention and Control Reference Document on Economics and Cross-Media Effects, July 2006, EU-Kommissionen.

[26] Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab, <https://envs.au.dk/faglige-omraader/luftforurening-udledninger-og-effekter/overvaagningsprogrammet/luftforureningsmodeller/oml/tolkning-af-output/> (<https://envs.au.dk/faglige-omraader/luftforurening-udledninger-og-effekter/overvaagningsprogrammet/luftforureningsmodeller/oml/tolkning-af-output/>) (revideret d. 27. juni 2022).

[27] Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab, <https://envs.au.dk/faglige-omraader/luftforurening-udledninger-og-effekter/overvaagningsprogrammet/luftforureningsmodeller/oml/tolkning-af-output/> (<https://envs.au.dk/faglige-omraader/luftforurening-udledninger-og-effekter/overvaagningsprogrammet/luftforureningsmodeller/oml/tolkning-af-output/>) (revideret d. 27. juni 2022).

[28] Miljøstyrelsens vejledning om begrænsning af luftforurening fra virksomheder, nr. 2/2001.

[29] Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab, <https://envs.au.dk/faglige-omraader/luftforurening-udledninger-og-effekter/overvaagningsprogrammet/luftforureningsmodeller/oml/tolkning-af-output/> (<https://envs.au.dk/faglige-omraader/luftforurening-udledninger-og-effekter/overvaagningsprogrammet/luftforureningsmodeller/oml/tolkning-af-output/>) (revideret d. 27. juni 2022).

Sag:

19/00717


**Dato:**

27. marts 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)  
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)  
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)