

MRF 2023.88

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 27. marts 2023, j.nr. 19/08701

Stadfæstet påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3, til medicinvirksomhed om at undersøge muligheden for og omkostninger ved at nedbringe indhold af organisk stof i processpildevand inden for en frist på 4 måneder, da et indhold af organisk stof på 6.500-7.200 mg/l måtte anses for usædvanlig højt og krav om forrensning for at undgå emission til luften og korrosion fremgår af BAT-referencedokument for den kemiske sektor.

Sagen omhandlede en miljøgodkendt virksomhed (FV) med produktion af farmaceutiske produkter ved forarbejdning af mælkesukkeret lactose til lactulose. Afledningen af processpildevand og overfladevand fra oplagsplads for råvarer skete i henhold til Aalborg Kommunes tilslutningstilladelse fra september 2017 for tilledning af spildevand til det kommunalt ejede spildevandsforsyningsselskab. FV ansøgte Miljøstyrelsen som myndighed for miljøgodkendelse om at foretage en kapacitetsudvidelse. Udvidelsen ville medføre en forøgelse af spildevandsmængden med 25 %, hvilket gav kommunen anledning til at revurdere tilslutningstilladelsen. Med afgørelse af 27. september 2019 meddelte kommunen tilladelse til afledning af processpildevand og overfladevand fra oplagspladsen, idet det tillige fremgik, at de med afgørelsen fastsatte vilkår bl.a. tog sigte på at implementere de relevante principper i BAT 11 og afsnit 6.1 i Miljøstyrelsens BAT-tjekliste samt afsnit 4.6.1 i BAT-referencedokument (EU-BREF) med BAT-konklusioner for spildevands- og luftrensning i den kemiske industri (CWW, Common Waste Water). Det fremgik endvidere af afgørelsen, at der for 2017 havde været et indhold af organisk stof målt som COD på 6.500 mg/l samt for 2018 et indhold på 7.200 mg/l. Det var anført i afgørelsen, at selv om indhold af organisk stof normalt alene har betydning for opkrævning af særbidrag efter lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber, var tilladelsen suppleret af vilkår meddelt efter miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3, om, at der af virksomheden senest fire måneder efter tidspunktet for afgørelsen blev fremsendt oplysning om muligheden for at nedbringe indholdet af organisk stof til et COD på 2.000-3.000 mg/l og overslag for anlægs- og driftsomkostninger ved forrensning som anført i EU-BREF med henblik på at vurdere, om det ville være proportionalt at meddele vilkår om at nedbringe indholdet til et sådant niveau. Afgørelsen

blev påklaget af FV, der bl.a. gjorde gældende, at vilkåret om at foretage undersøgelse ikke var klart og entydigt formuleret, og at fristen på fire måneder ikke var proportional. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at efter spildevandsbekendtgørelsens § 15 skal tilsynsmyndigheden foretage revurdering af tilslutningstilladelse for miljøgodkendt virksomhed, når Kommissionen har offentliggjort BAT-konklusionen vedrørende den pågældende type listevirksomhed. Nævnet henviste til, at efter EU-BREF skal forbehandling foretages som et led i en integreret spildevandshåndtering, som generelt er nødvendig for bl.a. at fjerne forbindelser, der ellers vil blive afgivet til luften eller har negative virkninger for eksempelvis korrosion af udstyr og uønsket reaktion med andre stoffer. Indholdet af organisk stof var usædvanligt højt, og dette ville forøge risikoen for dannelsen af iltfrie forhold i ledningsanlæg nedstrøms FV's afledning. Endvidere konstaterede nævnet, at spildevandsforsyningsselskabets prøver viste høje koncentrationer af svovlbrinte i ledningssystemet nedstrøms virksomheden, hvor svovlbrinte kan medføre en fare for kloakarbejdere, og endelig, at oxidation af svovlbrinte resulterer i dannelsen af svovlsyre, der medfører korrosion, hvor der var observeret tydelig påvirkning af svovlbrintekorrosion i ledningssystemet. På den baggrund lagde nævnet til grund, at virksomhedens spildevandsanlæg med overvejende sandsynlighed ikke fungerede miljømæssigt forsvarligt, hvorfor afgørelsen havde hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 72. Under hensyn til, at undersøgelsen tog sigte på at forebygge et risikofyldt arbejdsmiljø for spildevandsforsyningsselskabets medarbejdere samt korrosion af ledningsnettet, fandt Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke anledning til at tilsidesætte fristen for at efterkomme afgørelsen inden fire måneder, hvorfor nævnet ikke gav medhold i klagen.

Ikke medhold i klage over afgørelse om tilladelse til at aflede spildevand til det kommunale spildevandsanlæg fra virksomhed i Aalborg Kommune

19/08701

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, § 30, stk. 1 og § 72, stk. 1 og stk. 3, jf. § 91, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Aalborg Kommunes afgørelse af 27. september 2019 om tilladelse til at aflede spildevand til det kommunale spildevandsanlæg fra [V1], [A1], 9240 Nibe, matr. nr. [PN1]

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[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 formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 25. oktober 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af virksomheden.

Klager har den 16. december 2019 sendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har anført, at det ikke er proportionalt, at der i tilladelsens vilkår 9 gives en frist på fire måneder til at levere en fyldestgørende teknisk og økonomisk redegørelse, som kræver ekstern bistand.

Klager har desuden anført, at vilkår 9 ikke er klart og entydigt formuleret. Klager har henvist til, at vilkår, der savner den nødvendige, endelige og bestemte karakter, må anses for ugyldige.

Klager har endvidere anført, at afgørelsen er ugyldig, idet 3. udkast til tilladelsen ikke har været i partshøring ved klager. Ifølge klager var 2. udkast behæftet med så misvisende og direkte fejlagtig tekst, at klager havde forventet, at 3. udkast blev sendt i partshøring. Klager undrer sig over, at Aalborg Kommune kun har sendt 3. udkast til [V2].

Klager har videre anført, at afgørelsens svovlbrinte- og iltafsnit er baseret på gisninger, postuler samt teoretiske og urigtige data, selvom klager har dokumenteret via målinger, at klagers spildevand ikke indeholder svovlbrinte eller er iltfattigt. Klager har hertil bemærket, at klager ikke er ansvarlig for hvad der sker med spildevandet under den lange transport i trykledningen, og at klager forgæves har forsøgt at gøre kommunen opmærksom på gængs viden om svovlbrinteproduktion i trykledninger. Ifølge klager er det derfor utroværdigt, at [V2] hæver, at problemet med svovlbrinte er forårsaget af klager, og ikke af ukorrekt rådgivning i forbindelse med omlægning og centralisering af lokale rensningsanlæg.

Herudover har klager anført, at COD-koncentrationen har været nedadgående siden 2004 og desuden aldrig været et problem. Ifølge klager udgør mængden af spildevand fra klager langt under 1 % af den samlede indløbsmængde, og mængden af COD fra klager udgør kun ca. 7 % af den samlede indløbsmængde, hvilket næppe kan betragtes som en særlig høj koncentration. Klager har ligeledes bemærket, at virksomheden ikke udleder natriumsulfit, men Na-sulfat.

Endeligt har klager anført, at Aalborg Kommune har haft lang sagsbehandlingstid og har forholdt sig passivt i perioden fra 2015-2018, hvorfor vilkår 9 virker som en uproportional reaktion.

2.Sagens oplysninger

1. Virksomheden og området

[V1] blev etableret på adressen [A1], 9240 Nibe, matr.nr. [PN1] i 1989. Virksomhedens hovedaktivitet er fremstilling af farmaceutiske produkter ved forarbejdning af mælkesukkeret lactose til lactulose.

På virksomheden findes 25 overjordiske tanke på 5-110 m³ til procesopløsninger, færdigvarer, spildevand, natriumhydroxid, saltsyre og vand. Produktionsprocessen foregår i lukkede systemer.

Spildevandssystemet for processpildevand er internt opdelt i to spildevandsstrømme, henholdsvis svovlholdigt processpildevand indeholdende Na₂SO₃, Na₂SO₄, HCl og NaOH, og ikke svovlholdigt processpildevand indeholdende sæber, lactose, lactulose, saltsyre, natriumhydroxid og kølevandskemikalier (inhibitorer). Det svovlholdige processpildevand ledes til pH-udligningstank (80 m³), hvor pH justeres med HCl og NaOH, indtil spildevandets surhedsgrad ligger mellem pH 6,5 og pH 9,0.

Herudover er der overfladevand fra et udendørs areal på ca. 1.435 m², hvor der tidligere har været oplag af råvarer, og hvor der stadig findes procestanke.

Virksomheden er beliggende i spildevandsplanens kloakopland Skalhuse (kloakopland 4.8.14). Oplandet er separatkloakeret. Spildevand afledes til Renseanlæg Vest.

Overfladevand afledes via en kommunal regnvandsledning til Binderup Å via overfladevandsudløb U4.8.14.

2. Den påklagede afgørelse

Aalborg Kommune har den 27. september 2019 meddelt tilladelse til at aflede processpildevand og forurenede overfladevand fra [V1], [A1], 9240 Nibe, matr.nr. [PN1] til det kommunale spildevandsanlæg. Tilladelsen er meddelt med hjemmel miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, § 30, stk. 1 og § 72, stk. 3.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at virksomhedens tilslutningstilladelse skal revurderes i henhold til spildevandsbekendtgørelsens § 15,[4] idet EU-Kommissionen den 9. juni 2016 i EU-Tidende har offentliggjort en BAT-konklusion, der vedrører virksomhedens hovedlistepunkt, godkendelsesbekendtgørelsens listepunkt 4.5 "Fremstilling af farmaceutiske produkter – herunder mellemprodukter".[5]

Samtidig har virksomheden ansøgt om en kapacitetsudvidelse fra 4.000 tons råvarer og 2.500 tons hjælpestoffer til 5.200 tons råvarer og 3.000 tons hjælpestoffer. Spildevandsmængden øges med ca. 25 % fra 200 m³ til 260 m³ pr. døgn. Sammensætningen af spildevandet forbliver uændret. Det er oplyst, at virksomheden arbejder på at reducere døgnvolumen, og dette formentlig vil medføre en koncentrering ift. den nuværende sammensætning.

Den påklagede afgørelse er således en sammenskrivning af eksisterende, nye og ændrede vilkår.

Det fremgår desuden af den påklagede afgørelse, at den tidligere meddelte tilslutningstilladelse af 28. september 2011 ophæves, når den nye tilladelse træder i kraft.

Aalborg Kommune har til sagen modtaget BAT-tjekliste og oplysninger fra godkendelsesmyndigheden Miljøstyrelsen den 11. december 2017 i forbindelse med virksomhedens ansøgning om kapacitetsudvidelse.

Aalborg Kommune har herefter gennemgået den eksisterende tilslutningstilladelse med baggrund i BAT-konklusionens tjekliste, der vedrører tilrettelæggelse af spildevandshåndteringen ud fra princippet om forebyggelse ved kilden, dernæst reduktion ved kilden, således at slutrensningen af spildevand bliver så effektiv som muligt. Dette er foretaget i samarbejde med Miljøstyrelsen, da interne forhold på virksomheden reguleres i miljøgodkendelsen.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at i forhold til BAT-konklusionen inddrages BAT 4 vedr. krav til prøvetagning af spildevand, krav til målehyppighed samt krav til valg af analysestandard i revurderingen. BAT 3 inddrages vedr. krav til overvågning af procesparametre mht. hvorvidt der skal ske ændringer. BAT 11 tages i betragtning i forhold til, at forrensning anses som den bedst tilgængelige teknologi.

I forhold til svovlbrintedannelse fremgår det, at der i 2015 og tidligere har været dialog om problemet med dannelse af svovlbrinte i kloaksystemet nedstrøms virksomheden. [V2] A/S udarbejdede en redegørelse af 10. april 2015, og der blev afholdt møde den 21. april 2015 mellem virksomheden og Aalborg Kommune. Herefter var der dialog om, hvordan virksomheden kunne bidrage med at nedbringe svovlbrintedannelsen i kloaksystemet.

Efter mødet anbefalede virksomheden den 1. juni 2015, at det skulle undersøges, om de høje svovlbrintekonzentrationer i gravitationsystemet nedstrøms virksomheden kunne imødegås via en rensning af biofilmen i gravitationsledningen, samt pumpning med mere jævn udpumpningshastighed og forøgelse af pH i afløbet fra virksomheden. I dialog med forsyningen vurderede Aalborg Kommune, at det ikke ville være en hensigtsmæssig løsning på problemstillingen.

Aalborg Kommune vurderer fortsat ikke, at rensning af kloakken for biofilm og forøgelse af pH i afløbet er en varig løsning. Derfor har kommunen taget problemet med svovlbrintedannelse op i forbindelse med revurderingen af tilslutningstilladelsen, hvilket virksomheden blev stillet i udsigt i 2017 i tilsynsrapport for vurdering af virksomhedens egenkontrol i 2016.

Aalborg Kommune har foretaget høring af [V2] A/S, som har oplyst, at der fortsat er problemer med svovlbrintedannelse i form af lugt, sundhedsrisiko (dårligt arbejdsmiljø) og korrosion af kloaksystemet nedstrøms virksomheden.

Det er Aalborg Kommunes vurdering, at problemet skyldes et højt indhold af opløst organisk stof (COD), evt. kombineret med, at iltindholdet i spildevandet fra virksomheden potentielt er lavt som følge af mulig tilstedeværelse af afiltningmidlet natriumsulfit, som anvendes i produktionen. Det fremgår videre, at det er almindelig viden, at lange transportledninger kan give anledning til svovlbrinteproduktion i afløbssystemet bl.a. fordi der opstår iltfrie forhold.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at [V2] A/S har foretaget målinger i perioden 2013-2018 af svovlbrinte nedstrøms virksomheden. Ifølge Aalborg Kommune viser målingerne udført i 2018 i lighed med tidligere målinger et udsædvanligt højt svovlbrinteniveau i luftfasen på strækningen fra virksomheden og frem til den lille pumpestation ved [A2]. I lighed med tidligere år er svovlbrintekonzentrationen i luftfasen gradvist stigende fra virksomheden og frem til sumpen ved [A2]. De målte svovlbrinteniveauer i den lille sump er i 2018 markant højere end de tilsvarende målte niveauer i perioden 2015-2017. Niveaulet svarer i højere grad til det i 2014 målte niveau.

Det fremgår videre af den påklagede afgørelse, at grænseværdierne for svovlbrinte i luftfasen i arbejdsmiljøssammenhæng er maksimalt 5 ppm over 8 timer og maksimalt 10 ppm over 15 minutter. De i 2018 målte gennemsnitsværdier i den lille sump overstiger begge grænseværdier i de to kontinuerte måleperioder på hhv. 12 og 8 dage, og i august 2018 er der målt op til 50 ppm over 8 timer svarende til en overskridelse af grænseværdien på 900 %. Der er tilsvarende registreret en overskridelse af grænseværdien over 15 minutter på knapt 700 %.

For at kunne vurdere virksomhedens relative betydning for svovlbrintedannelsen har Aalborg Kommune fået udført en beregning baseret på en teoretisk svovlbrintemodell (WATS-modellen) af professor [P1], Aalborg Universitet. Beregningen er baseret på et scenarie, hvor der er spildevand fra Nibe og opland uden bidrag fra virksomheden, og et scenarie, hvor der er bidrag fra Nibe og opland med bidrag fra virksomheden. Resultatet viser, at der med spildevand uden bidrag fra virksomheden, eller med reduceret COD fra virksomheden, fremkommer et betydeligt lavere svovlbrinteindhold i trykledningen ved [A3].

Af den påklagede afgørelse fremgår, at [V2] A/S har gennemført en inspektion af udvalgte brønde opstrøms og nedstrøms virksomheden. Observationerne viser en markant forskel i brøndenes tilstand hhv. opstrøms og nedstrøms virksomheden, idet de opstrøms beliggende brønde fremstår upåvirkede, men der observeres tydelig påvirkning af svovlbrintekorrosion i brøndene nedstrøms.

På baggrund af inspektion af brønde, svovlbrintemålinger og -beregninger er det Aalborg Kommunes vurdering, at virksomheden afleder stoffer i mængder og koncentrationer, der virker til gene for driftspersonalet hvad angår sundhedsskade og lugtgener og som skader spildevandsanlægget.

Aalborg Kommune har i den påklagede afgørelse bl.a. fastsat vilkår 9 om en teknisk og økonomisk undersøgelse:

"Teknisk og økonomisk undersøgelse:

9. Virksomheden skal udarbejde en teknisk og økonomisk undersøgelse af nedbringelse af spildevandets indhold af organisk stof målt som COD til maksimalt 3000 mg/l.

Undersøgelsen skal omfatte en redegørelse for mulighed for nedbringelse af COD til 2000 - 3000 mg/l. Undersøgelsen skal ledsages af et økonomisk overslag over anlægs- og driftsomkostninger ved forrensning af spildevandet efter relevante principper i BAT 11 og afsnit 6.1 i Miljøstyrelsens BAT-tjekliste og afsnit 4.6.1 i EU-BREF, side 556, BAT-konklusionen for spildevands- og luftrensning i den kemiske industri (CWW Common Waste Water) offentliggjort i EU-tidende den 9. juni 2016.

Teknisk og økonomisk undersøgelse skal fremsendes til Aalborg Kommune senest 4 måneder efter meddelelse af tilslutningstilladelse.

Aalborg Kommune vil på baggrund heraf vurdere, hvorvidt det er proportionalt at virksomheden nedbringer indholdet af COD til en værdi i intervallet fra 2000 - 3000 mg/l. Aalborg Kommune vil efterfølgende supplere tilslutningstilladelsen med en kravværdi for maksimalt indhold af COD i intervallet fra 2000 - 3000 mg/l, såfremt Aalborg Kommune vurderer, hvorvidt det er proportionalt, at virksomheden nedbringer indholdet af COD."

Som begrundelse for vilkår 9 har Aalborg Kommune i afgørelsen anført, at virksomheden skal undersøge, hvordan og om COD kan nedbringes, herunder jf. BAT-konklusionen. Kommunen vil på baggrund heraf foretage en proportionalitetsvurdering af, hvad der er teknisk/økonomisk muligt og ud fra dette tage stilling til fastsættelse af kravværdi for COD. Kravværdien skal modvirke dannelsen af svovlbrinte i kloaksystemet nedstrøms virksomheden, og begrænse korrosion af betonrør-/brønde i afløbssystemet, lugtgener fra afløbssystemet samt sundhedsfare for personalet, der arbejder i afløbssystemet.

Aalborg Kommune har bemærket, at der normalt ikke stilles kravværdi for organisk stof i form af COD i afløbet fra virksomheder, da COD typisk reguleres ved opkrævning af særbidrag, når koncentrationen overstiger 1.600 mg/l. Der er dog et særligt højt indhold af COD fra virksomheden (6.500 mg/l i gennemsnit i 2017 og 7.200 mg/l i gennemsnit i 2018) set i forhold til husspildevand og andre industrivirksomheder.

Der stilles vilkår om, at det skal undersøges, hvordan COD kan nedbringes til 2.000-3.000 mg/l. Intervallet er angivet for at inddrage betydningen af omkostninger i forhold til miljøgevinsten i dette interval. En COD-koncentration på 2.000 mg/l ligger betydeligt over niveauet for husspildevand, men i niveau med det maksimale niveau for andre industrivirksomheder med afledning af spildevand med høj COD-koncentration.

I forhold til høringer fremgår det af den påklagede afgørelse, at virksomheden senest har haft et udkast til tilslutningstilladelse, dateret den 30. april 2019 til udtalelse. I den forbindelse har virksomheden indsendt bemærkninger den 27. maj 2019. Aalborg Kommune har indarbejdet en del af bemærkningerne i tilslutningstilladelsen. Nogle af virksomhedens bemærkninger, herunder særligt vedrørende COD og svovlbrinte er ikke indarbejdet i tilladelsen, og begrundelsen herfor er fremsendt direkte til virksomheden.

3.Aalborg Kommunes bemærkninger til klagen

Aalborg Kommune har den 26. november 2019 indsendt bemærkninger til klagen.

Aalborg Kommune har oplyst, at fristen på fire måneder i tilladelsens vilkår 9 fremgik i 2. udkast til afgørelsen, hvilket virksomheden ikke havde bemærkninger til. Kommunen har derfor fastholdt fristen og anser fristen som rimelig, da der er tale om en undersøgelse/beregning og ikke udførelse af anlæg. Kommunen er indstillet på at give en forlængelse, hvis det ønskes.

Det er Aalborg Kommunes opfattelse, at vilkår 9 indeholder den nødvendige bestemthed, da første del af vilkår 9 angiver præcist, hvad virksomheden skal levere til hvilken tid, mens anden del af vilkår 9 uddyber første del af vilkåret.

Desuden har Aalborg Kommune bemærket, at virksomheden har haft to udkast af tilslutningstilladelsen i høring. Kommunen har oplyst, at det fremgik af følgemail til 2. udkast, at når bemærkningerne fra virksomheden var modtaget/indarbejdet, ville kommunen foretage en ny høring af [V2], og at kommunen tog forbehold for ændringer som følge heraf, men at virksomheden i så fald ville høre nærmere. Forsyningens høringssvar var af mindre betydning, da det blot præciserede tilladelsens vilkår 9 og kommunens bemærkninger. Forsyningens bemærkninger har således ikke givet anledning til ændringer i tilslutningstilladelsen til ugunst for virksomheden.

Ifølge Aalborg Kommune har sagen ikke haft så lange "liggetider", som det fremgår af klagers bemærkninger. Virksomheden blev i 2017 i tilsynsrapport for vurdering af virksomhedens egenkontrol i 2016 stillet i udsigt, at problemet med svovlbrintedannelse ville blive taget op i forbindelse med revurderingen. Forsyningen har desuden fulgt op med målinger af svovlbrinte i luftfasen i 2016, 2017 og 2018. Endeligt er der afholdt møder med virksomheden to gange, hhv. 27. marts 2018 og 19. april 2018, og ført skriftlig dialog, herunder angående indhentning af yderligere oplysninger.

Aalborg Kommune har foretaget vurderinger ud fra kendskab til anvendte kemikalier og processer på virksomheden. Kravene til parametre i virksomhedens egenkontrol er baseret på en kombination af vurderinger samt reelle analyser. Hvis resultatet af virksomhedens egenkontrol frem over viser, at visse parametre overholdes med tilstrækkelig margin, vil kommunen jf. vilkår 10 tage omfang og antal analyser op til revision og tilpasse egenkontrollen herefter.

Aalborg Kommune fastholder, at målinger viser svovlbrinte i luftfasen på strækningen fra virksomheden til pumpestationen på [A2] i perioden 2013-2018. Selvom virksomheden skulle have analyser fra 2019, der viser, at der ikke afledes svovlbrinte, vil den høje koncentration af COD i afløbet fra virksomheden stadig medføre produktion af svovlbrinte nedstrøms virksomheden hen over tid. Det er almindelig viden, at lange transportledninger kan give anledning til svovlbrinteproduktion i afløbssystemet, bl.a. fordi der opstår iltfrie forhold, og det vurderes, at virksomheden bidrager betydeligt til svovlbrintedannelsen på grund af det høje indhold af organisk stof i spildevandet. Virksomhedens bidrag er meget højt i forhold til andre kilder. Uanset at forsyningen har valgt at centralisere spildevandsrensningen, retfærdiggør det ikke, at virksomheden afleder et så højt indhold af organisk stof i forhold til andre industrier.

Hertil er det Aalborg Kommunes opfattelse, at der ikke er en entydig tendens til, at COD-koncentrationen i virksomhedens spildevand er nedgående. I 2017 var der således 6.500 mg COD/l i gennemsnit, mens der i 2018 var 7.200 mg COD/l i gennemsnit.

Endeligt har Aalborg Kommune bemærket, at processpildevandet indeholder Na₂SO₃/Na₂SO₄. Risikoen for afledning af sulfid er potentiel pga. de store mængder natriumsulfid, der anvendes hver dag (400 kg/dag). Da natriumsulfid er et afiltningmiddel, er der fagligt belæg for at vurdere, at der kan være en potentiel risiko for, at iltindholdet kan blive påvirket af indholdet af natriumsulfid.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

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

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

1. Partshøring
2. Grundlaget for påbuddet i vilkår 9
3. Krav til afgørelsens klarhed og bestemtthed – vilkår 9
4. Fristen for den tekniske og økonomiske undersøgelse

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

2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

1. Indledende bemærkninger

Den i sagen omhandlede virksomhed er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomheden er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under punkt 4.5.[6] [7]

Virksomheden afleder spildevand i form af processpildevand og forurenede overfladevand til fælles afløbssystem i kommunen. Denne afledning af spildevand er omfattet af bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 4.

Aalborg Kommune er tilladende og tilsynsførende myndighed.

Den påklagede afgørelse af 27. september 2019 indeholder dels en tilladelse til en forøget spildevandmængde med samme indhold af stoffer, som hidtil, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, dels en revurdering af virksomhedens eksisterende tilslutningstilladelse af 28. september 2011, jf. miljøbeskyttelseslovens § 30, dels et påbud jf. miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1, 2. pkt. og dels en ændring af eksisterende egenkontrol, jf. miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3.

2. Ad 1) Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19,[8] at såfremt en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Formålet med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at sagen oplyses korrekt, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Aalborg Kommune har foretaget en tilstrækkelig partshøring af klager i henhold til forvaltningslovens § 19. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at virksomheden har haft to udkast af tilslutningstilladelsen i høring, og at klager således har modtaget oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af tilladelsen, at kommunen har forholdt sig til indkomne høringssvar, og at disse er blevet inddraget i kommunens sagsbehandling og vurdering. Nævnet har desuden lagt vægt på Aalborg Kommunes oplysning om, at der ikke efter partshøring af klager er fremkommet yderligere oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for afgørelsen.

3. Ad 2) Grundlaget for påbuddet i vilkår 9

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 72, at tilsynsmyndigheden kan påbyde den, der er ansvarlig for en virksomhed, der kan give anledning til forurening, at give alle oplysninger, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger. Tilsynsmyndigheden kan bl.a. påbyde den ansvarlige for egen regning at klarlægge årsagerne til eller virkningerne af en stedfunden forurening, og klarlægge, hvordan følgerne af forurening afhjælpes eller forebygges. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at disse oplysninger herefter danner grundlag for kommunens beslutning om, hvorvidt der skal meddeles et påbud om at nedbringe forureningen efter miljøbeskyttelseslovens § 30.

Inden en myndighed kan pålægge en eksisterende virksomhed at foretage udgiftskrævende undersøgelser, skal der dog foreligge oplysninger, der overvejende sandsynliggør, at spildevandsanlægget ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt. Når sådanne undersøgelser er tilvejebragt, kan tilsynsmyndigheden med de begrænsninger, der følger af proportionalitetsprincippet, kræve alle yderligere oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse.

Der er for spildevands- og luftrensning og styringssystemer i den kemiske sektor offentliggjort en BAT-konklusion den 9. juni 2016, som skal være implementeret senest den 9. juni 2020[9], jf. spildevandsbekendtgørelsen § 15.[10] BAT-konklusionerne indeholder bl.a. en beskrivelse af håndtering, opsamling og behandling af spildevand.

Det følger af konklusioner om bedste tilgængelige teknik (Bat-konklusioner) til spildevands- og luftrensning og styringssystemer i den kemiske sektor BAT 11, at for at reducere emissioner til vand er den bedste tilgængelige teknik at forbehandle spildevand, som indeholder forurenende stoffer, der ikke kan fjernes tilstrækkeligt ved hjælp af slutbehandlingen af spildevand, ved hjælp af egnede teknikker.

”Forbehandling af spildevand foretages som et led i en integreret spildevandshåndterings- og behandlingsstrategi (se BAT 10) og er generelt nødvendig for at:

- beskytte anlægget til slutbehandling af spildevand (f.eks. beskyttelse af et biologisk rensningsanlæg mod hæmmende eller toksiske forbindelser)
- fjerne forbindelser, som reduceres utilstrækkeligt under slutbehandlingen (f.eks. toksiske forbindelser, organiske forbindelser med ringe biologisk nedbrydelighed eller uden biologisk nedbrydelighed, organiske forbindelser, som er til stede i høje koncentrationer, eller metaller under biologisk behandling)
- fjerne forbindelser, som ellers vil blive afgivet til luften fra opsamlingsystemet eller under slutbehandlingen (f.eks. flygtige halogenerede organiske forbindelser og benzen)
- fjerne forbindelser, som har andre negative virkninger (f.eks. korrosion af udstyret, uønsket reaktion med andre stoffer og forurening af spildevandsslammet).

Forbehandlingen skal generelt foretages så tæt på kilden som muligt for at undgå fortynding, navnlig når det gælder metaller. Undertiden kan spildevandsstrømme med egnede egenskaber adskilles og opsamles med henblik på en særlig kombineret forbehandling.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på baggrund af sagens oplysninger, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Aalborg Kommunes vurdering af, at virksomhedens spildevandsanlæg med overvejende sandsynlighed ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, og at der på denne baggrund kan meddeles undersøgelsespåbud, jf. miljøbeskyttelseslovens § 72.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det følger af BAT-konklusionen for spildevands- og luftrensning og styringssystemer i den kemiske sektor BAT 11, at forbehandling af spildevand er nødvendigt for bl.a. at fjerne forbindelser, som ellers vil blive afgivet til luften fra opsamlingsystemet eller under slutbehandlingen, og at fjerne forbindelser, som har andre negative virkninger f.eks. korrosion af udstyret. Det følger desuden af BAT 11, at forbehandlingen generelt skal foretages så tæt på kilden som muligt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at der er et usædvanligt højt indhold af organisk materiale målt som COD på 6.500 mg/l i gennemsnit i 2017 og 7.200 mg/l i gennemsnit i 2018 i spildevandet fra virksomheden, hvilket vil fremme risikoen for dannelsen af iltfrie forhold i gravitationsledningen mellem virksomheden og pumpeumpen på [A2].

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har videre lagt vægt på, at der af sagens oplysninger fremgår målinger i perioden 2013-2018 fra forsyningsselskabet, der viser svovlbrinte på op til 125 og 165 ppm i gravitationsledningen nedstrøms virksomheden. Af tilslutningsvejledningen fremgår, at svovlbrintedannelse kan udgøre en fare for kloakarbejdere, da svovlbrinte er en giftig luftart og har tendens til at samles i brønde og andre fordybninger, og herudover er en hyppig årsag til lugtgener.[11]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endeligt lagt vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at forsyningsselskabet har foretaget en inspektion af udvalgte brønde opstrøms og nedstrøms virksomheden, og at observationerne viser en markant forskel i brøndenes tilstand, idet de opstrøms fremstår upåvirkede, mens der observeres en tydelig påvirkning af svovlbrintekorrosion i brøndene nedstrøms virksomheden. Nævnet bemærker i den forbindelse, at svovlbrinte er en korrosiv gasart, og at oxidation af svovlbrinte resulterer i dannelse af svovlsyre, der medfører korrosion.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at selvom der ikke måles svovlbrinte eller iltfattighed ved virksomhedens udledning af spildevand, kan det dannes ned gennem systemet, og jo længere ledningen er, desto højere vil udviklingen af svovlbrinte være.

4. Ad 3) Krav til afgørelsens klarhed og bestemthed – vilkår 9

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at det følger af almindelige forvaltningsretlige regler, at der gælder et krav om klarhed og bestemthed for forvaltningsakters indhold og særligt i forhold til den del af forvaltningsakten, som beskriver retsvirkningerne, fordi adressaten klart og utvetydigt skal vide, hvad den afgørelse, adressaten skal rette sig efter går ud på.

Miljø og Fødevarerklagenævnet bemærker, at et påbud skal være udformet, så der er gjort præcist, udtømmende og definitivt op med påbudsadressatens pligter. Desuden er det disse pligter, der er genstand for den proportionalitetsvurdering, der samtidig skal være foretaget. Påbuddet skal kunne opfyldes umiddelbart efter de anvisninger, der er angivet, og inden for en på forhånd fastsat frist.

Kravet om bestemthed i relation til et undersøgelsespåbud indebærer ikke nødvendigvis, at myndigheden på forhånd skal fastlægge detaljerne i undersøgelsens udførelse. En mere hensigtsmæssig fremgangsmåde er ofte, at målet med de krævede undersøgelser fastlægges i påbuddet, så der gives påbudsadressaten frihed til at foreslå den udformning og metode for undersøgelserne, som er mindst byrdefuld for påbudsadressaten. Herved tilgodeses også et vigtigt proportionalitetshensyn.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Aalborg Kommunes vilkår 9 er i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige krav til en afgørelses klarhed og bestemthed.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at der i vilkår 9 med tilstrækkelig klarhed og bestemthed stilles krav om en undersøgelse af mulighederne for nedbringelse af spildevandets indhold af organisk stof målt som COD til 2.000 – 3.000 mg/l, herunder et overslag over anlægs- og driftsomkostningerne til en sådan nedbringelse. Nævnet har desuden lagt vægt på, at fristen for fremsendelse af den tekniske og økonomiske undersøgelse er klar og bestemt. Nævnet konstaterer yderligere, at Aalborg Kommune ikke har fastlagt konkrete detaljer om undersøgelsens udførelsesmetode, hvilket bl.a. sikrer ovennævnte hensyn, herunder klagers frihed til at udføre undersøgelser på mindst mulig byrdefuld måde.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i forbindelse med sidste afsnit i vilkår 9, at Aalborg Kommunes fastsættelse af en eventuel fremtidig kravværdi for COD forudsætter en ny afgørelse med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 30. Afgørelsen skal være konkret begrundet, og vil kunne påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, såfremt de formelle betingelser for klage er opfyldt.

5. Ad 4) Fristen for den tekniske og økonomiske undersøgelse

Det fremgår af klagen, at fire måneder er for kort tid til at kunne levere en fyldestgørende redegørelse med ekstern bistand. Aalborg Kommune har oplyst, at kommunen anser fire måneder som en rimelig frist, men at kommunen er indstillet på at give en forlængelse af fristen, hvis dette ønskes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke anledning til at tilsidesætte Aalborg Kommunes fastsættelse af frist for udarbejdelse af en teknisk og økonomiske undersøgelse af mulighederne for nedbringelse af spildevandets indhold af organisk stof målt som COD til 2.000 – 3.000 mg/l. Nævnet har i vurderingen navnlig lagt vægt på, at der alene er tale om en undersøgelse af mulighederne, og at formålet med undersøgelsen er at forebygge et risikofyldt arbejdsmiljø for forsyningens medarbejdere samt korrosion af ledningsnettet, pumpestationer m.v.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet ikke med denne afgørelse har taget stilling til, om fristen skal forlænges, idet nævnet finder, at Aalborg Kommune må foretage denne vurdering på baggrund af en ansøgning fra virksomheden.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Aalborg Kommunes afgørelse af 27. september 2019 om tilladelse til at aflede spildevand til det kommunale spildevandsanlæg fra [V1], [A1], 9240 Nibe, matr. nr. [PN1]

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

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

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

[4] Bekendtgørelse nr. 1469 af 12. december 2017 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.

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

[6] Fremstilling af farmaceutiske produkter, herunder mellemprodukter (s). Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed i forhold til miljøgodkendelsen.

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

[8] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

[9] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (2016/902/EU) af 30. maj 2016 om fastlæggelse af konklusionerne om den bedste tilgængelige teknik (BAT-konklusioner) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU i forbindelse med spildevands- og luftrensning og styringssystemer i den kemiske sektor.

[10] Bekendtgørelse nr. 1393 af 21. juni 2021 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.

[11] Miljøstyrelsens vejledning nr. 2/2006 om tilslutning af industrispildevand til offentlige spildevandsanlæg, afsnit 2.1.1.

Sag:

19/08701

Dato:

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