

MRF 2024.246

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. september 2024, j.nr. 21/00893

Stadfæstet Sønderborg Kommunes påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41 om udarbejdelse af basistilstandsrapport til I-mærket listevirksomhed, som bl.a. opbevarede farligt affald, da kommunen havde opfyldt varslings- og høringsforpligtelserne efter den dagældende godkendelsesbekendtgørelses § 43 og forvaltningslovens § 19, og da det ikke kunne udelukkes, at relevante farlige stoffer potentielt kunne frigives til omgivelserne.

Sønderborg Kommune meddelte den 25. august 2020 påbud om udarbejdelse af basistilstandsrapport til listevirksomhed, som bl.a. oplagrer og håndterer en række relevante farlige stoffer og som er omfattet af miljøgodkendelsesbekendtgørelsen bilag 1, pkt. 2.6, om behandling af overflader på metaller eller plastmaterialer ved elektrolytisk eller kemisk proces. Kommunens påbud blev meddelt i forbindelse med revurdering af den eksisterende miljøgodkendelse af virksomheden fra 2010 med henvisning til godkendelsesbekendtgørelsens § 43, stk. 1, jf. § 14, stk. 1 og 2 (nu bkg. 2024/1027 § 47, jf. § 14), og i påbuddet var lagt til grund, at virksomheden var omfattet af bilag 1, pkt. 2.6. Miljøgodkendelsen fra 2010 indeholdt flere vilkår, bl.a. vilkår 7.1 og 7.2 om krav om impermeabel gulvbelægning i områder, hvor der midlertidigt blev håndteret eller permanent blev opbevaret kemikalier eller affald samt vilkår 7.3 om jævnlig rengøring af den impermeable gulvbelægning. Yderligere indeholdt miljøgodkendelsen vilkår 7.6 om inspicering af diverse tekniske installationer. Som begrundelse for at kræve basistilstandsrapport anførte kommunen, at virksomheden i sin drift anvendte, fremstillede eller frigav farlige stoffer/blandinger af stoffer, som blev vurderet at kunne medføre en risiko for længerevarende påvirkning af jord- og grundvand på virksomhedens areal. Kommunen henviste til, at virksomheden oplagrede og håndterede flere relevante farlige stoffer, herunder metalsalte, som indeholdt tungmetallerne nikkel, krom, kobber, tin, zink og kobolt samt andre relevante farlige stoffer, herunder cyaniderne kaliumcyanid, natriumcyanid og kobbercyanid. Kommunen havde vurderet, at der kunne forekomme emissioner fra flydende metalopløsninger til jord og grundvand, idet kommunen ved tilsyn flere gange havde konstateret, at gulvet i hele afdelingen havde været påvirket af slam. Videre anså kommunen sandsynligheden for, at stofferne kunne frigives til jord- og grundvand, for at være høj, hvis der kun var én barriere til stede og henviste til, at kommunen ved tilsyn havde observeret skader på virksomhedens gulvbelægning og permanent kemikaliepåvirkning af virksomhedens sumpe og

rørgrav. Kommunen havde endvidere observeret et udendørs oplag af produktionsudstyr, herunder proceskar, som var forurenet med saltrester fra procesbad samt konstateret tankopstillinger, som var placeret direkte på belægningen, hvorefter inspektion af belægninger og tæthed ikke kunne foretages. Kommunen havde vurderet, at risikoen for emission og forurening af cyanider kunne sammenlignes med tungmetallerne. Påbuddet blev påklaget af virksomheden, V, som havde fremsendt en række bilag, herunder en basistilstandsrapport trin 1-3. V anførte bl.a., at påbuddet ikke var blevet varslet efter dagældende godkendelsesbekendtgørelses § 43, og at der dermed ikke var sket partshøring. V anførte videre, at rutiner for håndtering af materialerne samt fysiske forhold for opbevaring og brug af stofferne er afgørende for vurderingen af risiko for emission og ikke mængden af bestemte stoffer. Yderligere havde virksomheden foretaget emissionsmålinger, som viste, at værdierne lå under gældende miljøkrav, hvorfor virksomhedens emission ikke var til fare for jord og grundvand. Kommunen bemærkede under sagen, at man ved et tilsyn i 2018 indskærpede flere forhold, herunder permanent væskepåvirkning af gulve, rør og sumpe, pumpe-sumpe uden tæt belægning, manglende tætningslister ved port, revner som ikke var udbedret, spild fra anlæg, og at ikke alle vægge havde en sikret opkant. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt indledningsvist, at kommunen havde overholdt reglerne om varslings- og partshøring. Herefter behandlede nævnet behovet for udarbejdelse af basistilstandsrapport og konstaterede indledningsvist, at der var enighed om, hvilke relevante farlige stoffer virksomheden håndterede. Derimod var der uenighed om basistilstandsrapportens trin 3, som omhandlede den reelle risiko for forurening af jordbund eller grundvand på anlægsområdet, herunder sandsynligheden for, at stoffer ville blive frigivet og følgerne heraf. Nævnet fandt efter en samlet vurdering af oplysninger i sagen, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der skulle udarbejdes en basistilstandsrapport trin 1-8. Nævnet lagde vægt på, at virksomheden

havde et oplag af relevante farlige stoffer på 4,0 tons og et årsforbrug af stofferne på 9,5 tons, og at kommunen havde inddraget mængden samt den konkrete indretning og drift af virksomheden i sin vurdering. Nævnet lagde endvidere vægt på, at kommunen ved flere tilsyn i perioden 2015-2019 havde konstateret, at virksomhedens inddæmningsmekanismer, der skulle forhindre udledning af forurenende stoffer til omgivelserne, ikke levede op til BAT, eller at disse ikke blev vedligeholdt i overensstemmelse med vilkårene i virksomhedens miljøgodkendelse. Yderligere konstaterede nævnet, at indretningen af de tank-

opstillinger, som var placeret direkte på gulvbelægningen, ikke overholdt vilkår 7.6 i virksomhedens miljøgodkendelse, idet det ikke var muligt at foretage inspektion af belægning eller tankenes tæthed. Nævnet fandt afslutningsvist i overensstemmelse med kommunens vurdering, at de foranstaltninger, som skulle forhindre udledning, ikke var fyldestgørende og effektive, og at det dermed på det foreliggende grundlag ikke kunne udelukkes, at de relevante farlige stoffer potentielt kunne frigives til omgivelserne. På den baggrund stadfæstede nævnet Sønderborg Kommunes påbud.

Kommentar: Det skal holdes for øje, at godkendelsesbekendtgørelsen blev ændret den 2. september 2024 (bkg. 2024/1027) med ikrafttrædelse den 15. september 2024. Afgørelsen er dateret 13. september 2024, hvorfor der henvises til bkg 2023/1083 i nævnets afgørelse.



Stadfæstelse af påbud om udarbejdelse af basistilstandsrapport til virksomhed i Sønderborg Kommune

Sag: 21/00893

Dato: 13. september 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter godkendelsesbekendtgørelsens § 48, stk. 1, jf. § 15, stk. 1,^[1] jf. miljøbeskyttelseslovens § 41, jf. § 41 b, jf. § 91, stk. 1.^[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Sønderborg Kommunes afgørelse af 25. august 2020 om påbud om udarbejdelse af basistilstandsrapport til [Virksomhed1], [Adresse1], 6400 Sønderborg.

Sønderborg Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 21. september 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af virksomheden (afgørelsesadressaten), der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har sammen med klagen fremsendt en række bilag, herunder en Basistilstandsrapport trin 1-3, samt en række billeder af virksomhedens indretning.

Klager har anført, at virksomheden ikke har haft mulighed for at fremkomme med bemærkninger til påbuddet, idet dette ikke er blevet varslet efter bestemmelsen i godkendelsesbekendtgørelsens § 43. Der er dermed ikke sket partshøring.

Klager har desuden anført, at virksomheden er uenig i Sønderborg Kommunes konklusioner på flere punkter, herunder i, at der som følge af bestemte mængder af bestemte stoffer skulle være risiko for emission. Ifølge klager må det afgørende i stedet være rutiner for håndtering af materialerne samt fysiske forhold for opbevaring og brug af stofferne.

Klager påpeger i den forbindelse, at virksomheden blev etableret på adressen i 2008/2009, og at bygningens konstruktion og virksomhedens processer har været drøftet med kommunens miljøafdeling, og i øvrigt lever op til BAT. Klager fastholder derfor, at idet alt kemisk materiale og affald udelukkende håndteres inde på virksomheden, herunder aflæsning af kemikalier og pålæsning af affald, og henset til virksomhedens fysiske konstruktion, kontrol og vedligeholdelsesrutiner, som beskrevet i den fremsendt basistilstandsrapport, kan der ikke ske udslip til jord og grundvand, heller ikke i forbindelse med eventuelle spild eller uheld. Udarbejdelse af en basistilstandsrapport trin 4-8 er derfor ikke nødvendig.

Klager understreger i forlængelse heraf, at tre historiske skader i belægningen er udbedret. Hertil kommer, at virksomheden har fået foretaget emissionsmålinger, hvilket også fremgår af virksomhedens grønne regnskab, som historisk er fremsendt til Sønderborg Kommune. Målingerne viser, at værdierne ligger signifikant under gældende miljøkrav. Virksomhedens emission er derfor ikke til fare for jord og grundvand. I øvrigt har produktionsudstyr, der har været opbevaret udendørs, aldrig indeholdt metalsalte. Udendørs opbevaring heraf kan derfor ikke have ledt til kontaminering af jord eller grundvand. Det er korrekt, at der i filterpresserummet til tider kan være slam på gulvet, men der

kan ifølge klager ikke ske udslæb til udendørsarealer, og slam opbevares ikke i bigbags, men i fire lodretstående ståltanke.

Endelig er klager uenig med kommunen i, at det ved et miljøtilsyn blev konstateret, at overfladevand fra tagrender var påvirket af tungmetaller. Idet emissionsmålinger påviser, at virksomheden ligger under miljøkrav, vil overfladevandet således ifølge klager også ligge under. Tilsvarende er klager uenig med kommunen i, at tankopstillingen i rensningsanlægget på virksomheden kan lede til kontaminering. Klager har imidlertid fremsendt et løsningsforslag til kommunen vedrørende dette forhold.

1. Sagens oplysninger

1.1 Virksomhedens miljøgodkendelse

Den i sagen omhandlede virksomhed blev miljøgodkendt den 24. marts 2010. Miljøgodkendelsen indeholder bl.a. følgende vilkår om opbevaring af affald:

"6.2 Farligt affald skal opbevares i egnede tætte, lukkede beholdere eller lignende. Beholderne skal opbevares under tag og være beskyttet mod vejrlig. Oplagspladsen skal være forsynet med tæt kemikalieresistent belægning uden afløb. Oplagspladsen skal være indrettet således, at spild kan holdes inden for et afgrænset område uden mulighed for afledning til jord, grundvand, overfladevand eller kloak. Området skal kunne rumme indholdet af den største beholder eller lignende, der opbevares."

Miljøgodkendelsen indeholder derudover bl.a. følgende vilkår om beskyttelse af jord, grundvand og overfladevand:

" 7.1. I områder hvor der midlertidigt håndteres kemikalier og farligt affald, herunder områder, hvor der sker af- og pålæsning, skal gulvet være forsynet med en impermeabel belægning og være uden afløb.

7.2 I områder og anlæg hvor der permanent opbevares kemikalier og farligt affald (proceslinjer, oplag, rørgrave, pumpestationer, renseanlæg, tankplads m.m.) skal gulvet være forsynet med en impermeabel belægning uden afløb. Områderne skal være indrettet således, at spild kan holdes indenfor et afgrænset område og uden mulighed for afløb til jord, grundvand, overfladevand og kloak. Området skal kunne rumme indholdet af den største beholder.

Ved impermeabel belægning forstås en tæt belægning, der kan modstå de forurenende stoffer, som findes i og vil kunne frigives fra produkter og affald, der håndteres på arealet, således at de forurenende stoffer ikke kan sive ned til jord og grundvand gennem belægningen.

7.3 Belægningen i vilkår 7.1 og 7.2 skal jævnligt rengøres og der må ikke vedvarende stå væske på belægningen. Spild skal fjernes hurtigst muligt således, at det til enhver tid er muligt visuelt at konstatere en eventuel udsivning fra lækager.

[...]

7.6 Alle proces- og skyllekar, ledninger, pumper og tanke, der indeholder kemikalier skal være udformet således, at disse er tilgængelige og kan inspiceres visuelt. I områder med kørsel skal disse være sikret mod påkørsel."

1.2 Den påklagede afgørelse

Sønderborg Kommune har den 25. august 2020 meddelt påbud om udarbejdelse af basistilstandsrapport til virksomheden [Virksomhed1], [Adresse1], 6400 Sønderborg.

Det fremgår af påbuddet, at virksomheden er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, listepunkt 2.6.[5]

Påbuddet er meddelt med hjemmel i § 43, stk. 1, jf. § 14, stk. 1 og 2, i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse,[6] i forbindelse med en revurdering af virksomhedens eksisterende miljøgodkendelse fra 2010 efter miljøbeskyttelseslovens § 41, jf. § 41 b.

Basistilstandsrapporten skal udarbejdes i overensstemmelse med godkendelsesbekendtgørelsens bilag 7, samt trin 1-8 i EU-Kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter.[7]

Sønderborg Kommune har i afgørelsen vurderet, at virksomheden er omfattet af kravet om at udarbejde en basistilstandsrapport, idet virksomheden i sin drift anvender, fremstiller eller frigiver farlige stoffer/blandinger af stoffer, som vurderes at kunne medføre en risiko for længerevarende påvirkning af jord- og grundvand på virksomhedens areal.

Sønderborg Kommune har ved vurderingen henvist til, at virksomheden oplagrer og håndterer en række relevante farlige stoffer, herunder metalsalte, som indeholder tungmetallerne nikkel, krom, kobber, tin, zink og kobolt. De relevante farlige stoffer inkluderer derudover cyaniderne kaliumcyanid, natriumcyanid og kobbercyanid. Det er herudover kommunens vurdering, at virksomhedens olieholdige affald udgør et relevant farligt stof. Kommunen bemærker i den forbindelse, at de foranstaltninger, som virksomheden har truffet, efter kommunens opfattelse ikke sikrer, at det er umuligt, at der sker forurening af jordbunden og grundvandet. Virksomheden har i 2018 haft et samlet maksimalt oplag af relevante farlige stoffer på 4 tons og et årsforbrug af stofferne på 9,5 tons.

Om virksomhedens håndtering af tungmetaller fremgår det uddybende af afgørelsen, at råvarerne opbevares i et kemikalielager, og at de anvendes i forskellige koncentrationer i procesbade. Tungmetallerne er desuden indeholdt i virksomhedens spildevand og slammet fra spildevandsbehandlingen såvel som fra procesbadene. Det udfældede slam fra spildevandsbehandling indeholder metalhydroxider og bliver afvandet i en filterpresse, hvorefter slammet opbevares i bigbags.

Sønderborg Kommune har i afgørelsen vurderet, at der kan forekomme emissioner fra flydende metalopløsninger til jord og grundvand fra eksempelvis revner i belægninger, brønde, sumpe, gruber og rør. Særligt idet kommunen ved tilsynsbesøg flere gange har konstateret, at gulvet i hele afdelingen var påvirket af slam. Af samme grund er der efter kommunens opfattelse risiko for forurening af det øverste jordlag med metalhydroxidslam i nærheden af porten ved spildevandsbehandlingen. Ligeledes kan det ifølge kommunen ikke udelukkes, at der sker større spild og forurening ved pludselige hændelser og uheld, særligt under transport af stofferne. Kommunen anser sandsynligheden for, at stofferne frigives til jord- og grundvand, for at være høj, hvis der kun er én barriere til stede, idet kommunen ved tilsyn har observeret skader på virksomhedens gulvbelægning og permanent kemikaliepåvirkning af virksomhedens sumpe og rørgrav, og der tillige er observeret et udendørs oplag af produktionsudstyr, herunder proceskar, som var forurenede af saltrester fra procesbade. Ved tilsyn er det desuden konstateret, at overfladevand fra virksomhedens tagrender sandsynligvis er påvirket af tungmetaller, og ved siden af porten til spildevandsbehandling står der plasttromler med vand fra tagventilatorer. Disse tromler har overløb til jord. Derudover er det ved tilsyn konstateret, at der i

virksomhedens spildevandsbehandling forefindes tankopstillinger, som ikke opfylder miljøgodkendelsens vilkår om inspektion af belægninger og tæthed.

Om cyanider fremgår det uddybende af påbuddet, at disse opbevares på giftlageret og hovedsageligt anvendes til bade til elektrolytisk kobberbelægning. Brugte bade med cyanider opbevares i plasttromler og palletanke og bortskaffes som farligt affald. Det er Sønderborg Kommunes vurdering, at risikoen for emission og forurening af cyanider kan sammenlignes med tungmetallerne.

Vedrørende olieholdigt affald fremgår det uddybende af påbuddet, at emner inden overfladebehandling bliver affedt og afrenset. Affaldsfraktionen fra affedtningsprocessen indeholder således en vis mængde olieprodukter. Idet olieproduktet er sammenblandet med affedtningsvæsken, er mængden og sammensætningen af oliefraktionen ukendt.

1.3 Sønderborg Kommunes bemærkninger til klagen

Sønderborg Kommune har den 27. november 2020 til klagen bemærket, at kommunen har varslet påbuddet i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens § 43, idet udkast til påbud er sendt til virksomheden den 11. april 2019. På baggrund af efterfølgende dialog har virksomheden den 31. oktober 2019 indsendt oplysninger til kommunen.

Videre har Sønderborg Kommune bemærket, at kommunen fortsat mener, at mængden af relevante farlige stoffer er relevant i forhold til en vurdering af, om der skal udarbejdes en basistilstandsrapport. Kommunen henviser i den forbindelse til trin 3 i vejledningen om basistilstandsrapport, hvoraf det fremgår, at mængden af hvert af de pågældende farlige stoffer eller grupper af lignende farlige stoffer skal indgå i vurderingen.

Sønderborg Kommune har desuden bemærket, at det er kommunens vurdering, at der skal være mindst to fysiske barrierer tilstede, før risikoen for udslip er på et acceptabelt niveau. Egenkontrol skal ved inspektion og vedligehold af belægninger eller barrierer sikre, at der ikke opstår forureningsrisici. Kommunen har i 2018 ført tilsyn med virksomheden og har konstateret, at der flere steder på virksomheden kun er én barriere, samt konstateret mangelfuld kontrol og vedligehold af belægninger, afspærringer og produktionsanlæg. Der blev bl.a. indskærpet permanent væskepåvirkning af gulve, rør og sumpe, pumpesumpe uden tæt belægning, manglende tætningslister ved port, revner som ikke var

udbedret, spild fra anlæg, og at ikke alle vægge har en sikret opkant. Derudover har kommunen ved tilsyn i 2015 konstateret et stort oplag af gammelt udstyr med belægninger, der lignede metalsalte. Kommunen er enig med virksomheden i, at risikoen for længerevarende forurening af jord- og grundvand er minimal, hvis virksomheden foretager på- og aflæsning af kemikalier og flydende farligt affald på tæt belægning uden mulighed for afløb, som beskrevet i virksomhedens miljøgodkendelse. Forudsætningen herfor er dog, at virksomheden gennemfører kontrol og vedligehold i henhold til miljøgodkendelsens vilkår. I kombination med mængden af håndterede farlige stoffer og den manglende vedligeholdelse, er det imidlertid kommunens vurdering, at der er risiko for større miljøuheld, herunder med metalhydroxidslam på virksomhedens udendørsarealer, idet kommunen ved tilsyn har konstateret, at gulvet var påvirket af metalhydroxider og cyanider, og at bigbags til opbevaring af tørstof var overfyldte, og der dermed var risiko for spild.

Sønderborg Kommune har herudover påpeget, at nogle af spildevandstankene er placeret direkte på belægningen. Tankene opfylder dermed ikke BAT eller vilkår 7.3 i virksomhedens miljøgodkendelse, idet der ikke kan foretages inspektion af belægninger eller tæthed af tankene.

Om de udendørs opsatte plasttromler har Sønderborg Kommune bemærket, at det efter kommunens opfattelse ikke kan udelukkes, at der er sket en akkumulering og udvaskning af farlige stoffer på tagoverflader.

Endeligt har Sønderborg Kommune bemærket, at kommunen er enig med virksomheden i, at virksomhedens luftemissioner ikke er til fare for jord- og grundvand. Virksomhedens emissioner til luft er således ikke en del af vurderingen af, hvorvidt der skal udarbejdes en basistilstandsrapport trin 1-8.

Sønderborg Kommune har sammen med bemærkningerne til klagen fremsendt en række fotos fra tilsyn foretaget på virksomheden i 2015, 2018 og 2019, som bl.a. viser spild af væske og slam på vægge og gulve samt defekt tætning ved port i spildevandsbehandlingen, oplag af farligt affald uden for område med opkant, og udendørs oplag af affald og ikke-rengjort udtjent produktionsudstyr.

2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 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. Overholdelsen af regler om varsling og krav om partshøring
2. Behovet for udarbejdelse af en basistilstandsrapport

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

2.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

2.2.1 Den juridiske ramme

Den i sagen omhandlede virksomhed er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomhedstypen er omfattet af bilag 1, listepunkt 2.6 i godkendelsesbekendtgørelsen.[8]

Sønderborg Kommune er godkendende og tilsynsførende myndighed.

Det påklagede påbud er meddelt med hjemmel i § 43, stk. 1, jf. § 14, stk. 1 og 2, i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse.[9]

Det følger af § 65, stk. 4, i den nugældende godkendelsesbekendtgørelse, at verserende klagesager om godkendelse, som er indbragt for Miljø- og Fødevareklagenævnet den 1. januar 2016 eller senere, færdigbehandles efter reglerne i denne bekendtgørelse. Idet klagen er indgivet den 31. marts 2019, er henvisninger til godkendelsesbekendtgørelsen i det følgende en henvisning til den nugældende bekendtgørelse.

Bestemmelserne i § 14 og § 43 i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse er videreført uændret i henholdsvis § 15 og § 48 i den nugældende godkendelsesbekendtgørelse.

2.2.2 Ad 1) Overholdelsen af regler om varsling og krav om partshøring

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 15, stk. 1, at de bilag 1-virksomheder, som bruger, fremstiller eller frigiver relevante farlige stoffer, som stammer fra en aktivitet omfattet af bilag 1, skal udarbejde en rapport med oplysninger om og dokumentation for jordens og grundvandets tilstand med hensyn til forurening (basistilstandsrapport) i forbindelse med godkendelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, eller revurdering, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 41 a eller 41 b. I en revurderingssituation kan tilsynsmyndigheden således meddele påbud om, at virksomheden skal udarbejde en basistilstandsrapport.

Af godkendelsesbekendtgørelsens § 48 følger det, at tilsynsmyndigheden træffer afgørelse om, hvorvidt virksomheden skal udarbejde en basistilstandsrapport eller en supplerende basistilstandsrapport efter reglerne i § 15, stk. 1 og 2. Påbud om, at der skal udarbejdes en basistilstandsrapport, skal i henhold til bestemmelsen forvarsles, og tilsynsmyndigheden skal sende udkast til afgørelse om, hvorvidt virksomheden skal udarbejde en basistilstandsrapport til virksomheden.

Foruden de særlige regler om varsling i godkendelsesbekendtgørelsen skal tilsynsmyndigheden desuden sikre, at reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19 overholdes.^[10]

Det følger af forvaltningslovens § 19, 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.

Forvaltningslovens regler om partshøring har karakter af garantiforskrifter, der skal sikre, at en forvaltningsmyndighed træffer en lovlige og rigtig afgørelse. Manglende partshøring vil derfor som udgangspunkt medføre, at afgørelsen bliver ugyldig.

Klager har i klagen anført, at klager ikke har haft mulighed for at fremkomme med bemærkninger til påbuddet, idet dette ikke er blevet varslet efter

bestemmelsen i § 43 i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse (nu godkendelsesbekendtgørelsens § 48).

Det fremgår af sagens oplysninger, at den påklagede afgørelse blev varslet til virksomheden den 11. april 2019.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan konstatere, ved en sammenligning mellem det udkast til afgørelse, der blev sendt i høring ved klager, og det endelige påbud, der blev meddelt, at der er foretaget enkelte indholdsmæssige ændringer og tilføjelser, herunder hovedsageligt en indarbejdelse af virksomhedens høringssvar i det endelige påbud.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at Sønderborg Kommune har opfyldt sine varslings- og høringsforpligtigelser efter såvel godkendelsesbekendtgørelsen som forvaltningsloven.

2.2.3 Ad 2) Behovet for udarbejdelse af en basistilstandsrapport

Det afgørende i forhold til kravet om udarbejdelse af en basistilstandsrapport er i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens § 15, at den pågældende virksomhed *bruger, fremstiller eller frigiver relevante farlige stoffer*.

Relevante farlige stoffer er defineret i godkendelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 13, hvoraf det fremgår, at stofferne er *relevante*, når karakteren og mængden af det brugte, fremstillede eller frigivne stof medfører en risiko for jord- eller grundvandsforurening, og at stofferne er *farlige*, når de er omfattet af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger, dvs. de stoffer eller blandinger heraf, der opfylder de kriterier vedrørende fysiske farer, sundhedsfarer eller miljøfarer, der er fastlagt i del 2-5 i direktivets bilag I.

Reglerne i godkendelsesbekendtgørelsen om udarbejdelse og indhold af basistilstandsrapporter er en implementering af regler herom i IE-direktivet,^[11] og skal derfor fortolkes i overensstemmelse hermed samt i overensstemmelse med EU-kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter.^[12]

Det fremgår af EU-Kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter (vejledningens afsnit 5, side 7ff), at der bør træffes en række foranstaltninger for

dels at fastlægge, om det er nødvendigt at udarbejde en basistilstandsrapport i et givent tilfælde, dels at udarbejde selve basistilstandsrapporten. Denne proces opdeles i vejledningen i otte trin, hvoraf trin 1-3 vedrører fastlæggelse af, om der er behov for en basistilstandsrapport. Hvis det i trin 1-3 på grundlag af de foreliggende oplysninger konkluderes, at der ikke er behov for en basistilstandsrapport, kan der ses bort fra de efterfølgende trin.

Trin 1-3 er beskrevet i vejledningens tabel 5.1:

Tabel 5.1
Udarbejdelse af basistilstandsrapporten i hovedtrin

Trin	Aktivitet	Formål
1.	Fastlæggelse af, hvilke farlige stoffer der bruges, fremstilles eller frigives på anlægget, og udarbejdelse af en liste over disse farlige stoffer.	At fastlægge om der bruges, fremstilles eller frigives farlige stoffer eller ej med henblik på at afgøre, om der er behov for at udarbejde og indgive en basistilstandsrapport.
2.	Konstatering af, hvilke farlige stoffer fra trin 1 der er »relevante farlige stoffer« (jf. afsnit 4.2). Udelukkelse af de farlige stoffer, som ikke vil kunne forurene jordbund eller grundvand. Begrundelse og registrering af de beslutninger, der træffes om at udelukke visse farlige stoffer.	At begrænse yderligere overvejelser til de relevante farlige stoffer for at afgøre, om der er behov for at udarbejde og indgive en basistilstandsrapport.
3.	Fastlæggelse — for hvert relevant farligt stof, som viderebehandles fra trin 2 — hvad den reelle risiko for forurening af jordbund eller grundvand på anlægsområdet er, herunder sandsynligheden for, at stofferne frigives og følgerne er heraf, idet der især ses på: — mængden af hvert af de pågældende farlige stoffer eller grupper af lignende farlige stoffer — hvordan og hvor de farlige stoffer lagres, bruges og transporteres rundt på anlægget; — hvor de udgør en risiko for at blive frigivet — I tilfælde af eksisterende anlæg ses også på de foranstaltninger, der er blevet vedtaget for at sikre, at det i praksis er umuligt, at der sker en forurening af jordbunden eller grundvandet.	At fastlægge, hvilke af de relevante farlige stoffer der udgør en forureningsrisiko for anlægsområdet, på baggrund af sandsynligheden for, at disse stoffer frigives. Basistilstandsrapporten skal indeholde oplysninger om hvert af disse stoffer.

Som det fremgår heraf er første trin, at der udarbejdes en liste over alle *farlige* stoffer, der håndteres inden for anlægget (enten som råmaterialer, produkter, mellemprodukter, biprodukter, emissioner eller affald) med tilknytning til bilag 1-aktiviteterne.

På baggrund af den liste, der udarbejdes i trin 1, identificeres i trin 2 forureningsrisikoen for hvert farligt stof ved at se på dets kemiske og fysiske egenskaber, såsom sammensætning, fysisk tilstand (fast form, flydende form eller gasform), opløselighed, giftighed, mobilitet, persistens osv. På den baggrund afgøres det, om stofferne har potentiale til at forurene jordbunden og grundvandet – altså om stofferne er *relevante farlige stoffer*.

Det fremgår af vejledningen, at oplysningerne og det rationale, der ligger bag fortolkningen af dem, bør præsenteres på en sådan måde, at det i basistilstandsrapporten er klart, hvorfor stofferne er blevet udelukket eller

medtaget. Videre fremgår det, at informationskilder kan omfatte fortegnelsen over klassificeringer og mærkninger, som indeholder de klassificerings- og mærkningsoplysninger om stoffer, som meddeles ifølge forordning (EF) nr. 1272/2008, og kemiske oplysninger om stoffer, der er registreret ifølge forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH-forordningen). Andre informationskilder kan også være de rapporter om risikovurdering, der er udarbejdet for 141 kemikalier ifølge forordning (EØF) nr. 793/93 (forordning om eksisterende stoffer).

Hvis der identificeres relevante farlige stoffer, foretages dernæst i trin 3 en konkret vurdering af risikoen for forurening af det specifikke anlægsområde, herunder om der er forhold til stede, der kan resultere i, at relevante farlige stoffer frigives i tilstrækkelige mængder til at udgøre en forureningsrisiko, enten som følge af én emission eller som følge af en akkumulering af flere emissioner. Ved vurderingen bør der i henhold til vejledningen bl.a. ses nærmere på mængde og lokaliseringen af det enkelte farlige stof på anlægsområdet, dvs. hvor opbevares det, eller hvortil leveres det, hvad bruges det til, hvordan flyttes det rundt på anlægsområdet, hvor der er risiko for at stoffet frigives, hvor ledes det ud osv., især med henblik på jordbundens og grundvandets karakter på den pågældende del af anlægsområdet.

Ved eksisterende anlæg bør der ifølge vejledningen tillige ses nærmere på tilstedeværelsen af inddæmningsmekanismer og disses fuldstændighed, arten og kvaliteten af anlægsområdets overflade, placering af afløb, inspektionsgange eller andre eventuelle migrationskanaler.

Det skal således i trin 3 fastlægges, hvordan de relevante farlige stoffer lagres, håndteres og bruges, og om der er inddæmningsmekanismer, der kan forhindre emission, f.eks. afskærmningsvægge, fast underlag og håndteringsprocedurer. Der skal i den forbindelse foretages en nøje fysisk inspektion af anlægsområdet for at kontrollere, at de foranstaltninger, der skal forhindre udledning, er fyldestgørende og effektive. På grundlag heraf redegøres der for, under hvilke forhold en emission til jordbunden og grundvandet kan finde sted, hvor stor sandsynligheden er for, at sådanne emissioner sker, samt hvilke stoffer der kan blive udledt til miljøet, og hvilken forureningsrisiko de udgør.

Det er i henhold til vejledningen ikke nødvendigt at udarbejde en basistilstandsrapport i de tilfælde, hvor det er helt klart, at der ikke er nogen væsentlig risiko for forurening af jordbunden eller grundvandet på grund af mængden af de farlige stoffer, der bruges, fremstilles eller frigives på anlægget,

eller på grund af jordbundens og grundvandets karakter på anlægsområdet. Hvis der er tale om eksisterende anlæg, hvor der er truffet foranstaltninger, som i praksis gør det umuligt at forurene jordbunden og grundvandet, er det heller ikke nødvendigt at udarbejde en basistilstandsrapport.

I forhold til den konkrete virksomhed konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet indledningsvist, at klager og Sønderborg Kommune er enige om indholdet af basistilstandsrapportens trin 1-2, som fastlægger hvilke relevante farlige stoffer, som håndteres på virksomheden. Det er herefter alene vurderingen af basistilstandsrapportens trin 3, om den reelle risiko for forurening af jordbund eller grundvand på anlægsområdet, herunder sandsynligheden for, at stofferne frigives og følgerne heraf, der mellem parterne er uenighed om.

På baggrund af en samlet vurdering af oplysningerne i sagen finder Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Sønderborg Kommunes vurdering af, at der skal udarbejdes en basistilstandsrapport trin 1-8. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at virksomheden efter det oplyste har et oplag af relevante farlige stoffer på 4,0 tons og et årsforbrug af stofferne på 9,5 tons, og at kommunen i sin vurdering har inddraget mængden af relevante farlige stoffer samt den konkrete indretning og drift af virksomheden. Kommunen har således ved flere tilsyn udført i perioden 2015-2019 konstateret, at virksomhedens inddæmningsmekanismer, der skal forhindre udledning af forurenende stoffer til omgivelserne, ikke lever op til BAT, eller at disse ikke vedligeholdes i overensstemmelse med vilkårene i virksomhedens miljøgodkendelse, herunder særligt vilkår 6.2, 7.2, og 7.3. Hertil kommer, at virksomhedens indretning ikke overholder vilkår 7.6 i virksomhedens miljøgodkendelse, idet nogle af virksomhedens spildevandstanke er placeret direkte på gulvbelægning, hvormed det ikke er muligt at foretage inspektion af belægning eller tankenes tæthed. Nævnet er på den baggrund enig med kommunen i, at de foranstaltninger, der skal forhindre udledning, ikke er fyldestgørende og effektive, og at det dermed på det foreliggende grundlag ikke kan udelukkes, at de relevante farlige stoffer potentielt kan frigives til omgivelserne.

2.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Sønderborg Kommunes afgørelse af 25. august 2020 om påbud om udarbejdelse af basistilstandsrapport til [Virksomhed1], [Adresse1], 6400 Sønderborg.

Sønderborg Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

[1] Bekendtgørelse nr. 1083 af 9. august 2023 om godkendelse af listevirksomhed.

[2] Lovbekendtgørelse nr. 928 af 28. juni 2024 om miljøbeskyttelse.

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

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

[5] Bekendtgørelse nr. 1534 af 9. december 2019 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 1, listepunkt 2.6: " Behandling af overflader på metaller eller plastmaterialer ved en elektrolytisk eller kemisk proces, hvis behandlingskarrenes volumen er på mere end 30 m³."

[6] Bekendtgørelse nr. 1534 af 9. december 2019 om godkendelse af listevirksomhed.

[7] Europa-Kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter, jf. artikel 22, stk. 2, i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner (2014/C 136/03) - link til vejledningen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0506%2801%29>.

[8] Bekendtgørelse nr. 1083 af 9. august 2023 om godkendelse af listevirksomhed.

[9] Bekendtgørelse nr. 1534 af 9. december 2019 om godkendelse af listevirksomhed.

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

[11] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

[12] Europa-Kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter, jf. artikel 22, stk. 2, i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner (2014/C 136/03).

Lovområder:

Miljøbeskyttelsesloven