

MRF 2024.277

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. november 2024, j.nr. 22/09486

Ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens miljøgodkendelse af udvidelse af biotekvirksomhed i Hillerød med en forøgelse af virksomhedens udledning af processpildevand til kommunens renseanlæg fra 215.000 m³/år til 895.000 m³/år, uanset det kommunale renseanlægs nuværende totale kapacitet er på 370.000 m³/år, idet nævnet afviste, at den forøgede spildevandsudledning til kommunalt renseanlæg var omfattet af miljøvurderingslovens krav om miljøvurdering af projektet for udvidelse af biotekvirksomheden.

Sagen omhandlede en eksisterende biotekvirksomhed beliggende i Hillerød med produktion af farmaceutiske produkter ved anvendelse af vand med drikkevandskvalitet i celledyrkningstanke. Virksomheden er omfattet af bilag 1 for miljøgodkendelsespligtige virksomheder samt bilag 1 for VVM-pligtige projekter efter miljøvurderingslovens § 15. Virksomheden er forsynet af kommunal almen vandforsyning og med afledning af processpildevand via tilslutning til ledningsnet ejet af og med behandling på renseanlæg for den kommunalt ejede spildevandsvirksomhed. Afledning af overfladevand fra virksomheden sker til regnvandsbassin for den kommunale spildevandsvirksomhed med udledning til recipient i form af Favrholm Sø til Havelse Å med udløb i Roskilde Fjord i ringe økologisk tilstand. Efter ansøgning om udvidelse af virksomheden meddelte Miljøstyrelsen i juni 2022 miljøgodkendelse og tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 til udvidelse af virksomheden efter en forudgående miljøkonsekvensrapport og en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, af påvirkning af bl.a. Roskilde Fjord som Natura 2000-område. Af miljøkonsekvensrapporten fremgik det, at produktionsudvidelsen ville medføre en forøgelse af anvendt vand fra 225.000 m³/år til 960.000 m³/år og en forøget tilledning af processpildevand til renseanlæg fra 215.000 m³/år til 895.000 m³/år samt en udvidelse af det befæstede areal for tilledning til det af den kommunale spildevandsvirksomhed ejede regnvandsbassin fra 7,4 ha til 12,2 ha. Endvidere fremgik det, at den kommunale almene vandforsyning havde tilkendegivet, at der som led i planlægning af et nyt vandværk kunne ske en forøgelse af leveret vand til virksomheden, ligesom kommunen havde tilkendegivet, at meddelelse af ny tilslutningstilladelse for en forøget mængde processpildevand forudsatte, at der forinden blev meddelt ny udledningstilladelse for det kommunalt ejede renseanlæg, hvilket kunne nødvendiggøre udvidelse af renseanlægget. Miljøstyrelsens miljø-

godkendelse blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening (DN), der bl.a. gjorde gældende, at miljøkonsekvensrapporten ikke omfattede en vurdering af de miljømæssige konsekvenser af den betydelige forøgelse af vandforbrug fra kommunal vandforsyning og de miljømæssige virkninger af forøgelsen af processpildevand fra det kommunale renseanlæg, idet miljøgodkendelsen blot forudsatte, at der skulle indhentes bl.a. ny tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28 til tilledning af virksomhedens processpildevand til renseanlæg. Endvidere gjorde DN gældende, at forøgelsen af det befæstede areal for afledning til overfladevand ville medføre en forøget afledning af kvælstof via vandløb til Roskilde Fjord, hvilket under hensyn fjordens ringe økologisk tilstand er en forringelse af vandmiljøet i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede, at efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, skal myndigheden med inddragelse af den fornødne ekspertise sikre, at miljøkonsekvensrapporten opfylder kravene efter § 20, herunder efter § 20, stk. 2, nr. 6, oplysninger omhandlet i bilag 7 vedrørende særlige karakteristika, der gør sig gældende for projektet. Hertil bemærkede nævnet, at efter bilag 7, punkt 1, litra b, skal beskrivelsen ske af ”hele” projektets fysiske karakteristika, hvor EU-Kommissionen med fortolkningsnote af 5. marts 2012 har fremhævet, at tilknyttede anlægsarbejder, der udgør en integreret del af hovedprojektet, først må godkendes, når der har været gennemført en VVM-proces for det samlede projekt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt ikke grundlag for at kræve, at de miljømæssige virkninger af forøget vandindvinding fra forsyningselskab og den forøgede udledning fra spildevandsanlæg skulle have været belyst i miljøvurderingen. Nævnet begrundede dette med, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at forsyningselskabet har oplyst, at vandmængden kan leveres til biotekvirksomheden, og at afledning af spildevand vil kræve en ny tilslutningstilladelse”, og at biotek-

virksomhedens forøgede ”tilledning af spildevand og andre planlagte projekter inden for Hillerød Forsynings spildevandsopland, herunder et nyt sygehus, vil betyde, at der er behov for at øge behandlingskapaciteten eller optimere eller forbedre rensningen på HCR Syd. Det er herudover beskrevet, at tilladning af spildevand fra biotekvirksomheden forudsætter en ny og større udledningstilladelse til Hillerød Forsynings renseanlæg. Efter nævnets opfattelse er de kumulative påvirkninger som følge af øget spildevand dermed belyst tilstrækkeligt”. Nævnet fremhævede i den forbindelse at udvidelsen af biotekvirksomheden og det kommunale renseanlæg ”HCR Syd ikke har en sådan sammenhæng, at de sammen må anses som et samlet projekt i miljøvurderingslovens forstand. Efter nævnets opfattelse er dette tilfældet, uanset om udvidelsen af HCR Syd måtte være en følge af bl.a. udvidelsen af biotekvirksomheden. Nævnet bemærker i den forbindelse, at HCR Syd er et kommunalt renseanlæg, som også betjener andre virksomheder og borgere

end biotekvirksomheden”, og at biotekvirksomheden ”ikke er bygherre for renseanlægget. I forhold til Roskilde Fjord og vandmiljøet fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering af, at afledning af overfladevand fra befæstede arealer ikke vil medføre en forringelse af vandmiljøet med henvisning til Miljøstyrelsens supplerende oplysninger om, at overfladevand fra de hidtidige grønne areal, der ville blive befæstet, havde kort vegetation og stor hældning mod grøft forbundet med regnvandsbassinet, og at området på baggrund af høj grundvandsstand ikke havde væsentlig nedsivning, hvorfor nævnet lagde til grund, at den samlede mængde afledt kvælstof ville være samme før og efter projektet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt på den baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24 af, at miljøkonsekvensrapporten opfyldte kravene efter § 20, og da projektet endvidere ikke kunne anses for at medføre en merudledning af kvælstof i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, gav nævnet ikke medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen vedrører et principielt problem, da en VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 giver bygherren en ret til at gennemføre projektet. I dette tilfælde vil det miljøgodkendte projekt ikke kunne gennemføres, hvis biotekvirksomheden ikke får tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3 til øget spildevandsudledning til det kommunale renseanlæg, HCR Syd, hvilket igen forudsætter, at det kommunale spildevandsanlæg får en ny tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, og en sådan tilladelse foreligger ikke. Forholdet kan sammenholdes med MAD 2002.313 Nmk, hvor Naturklagenævnet accepterede VVM-tilladelse til Biogen i Hillerød, som om der ikke i miljøvurderingen var taget hensyn til, at miljøgodkendelsen forudsatte etablering af nyt spildevandsanlæg med samme kapacitet som det bestående anlæg i Hillerød, hvilket det daværende Naturklagenævn begrundede således: ”Opgaven vil med stor sandsynlighed blive løst af kommunen på forsvarlig måde ved bygning af det omtalte nye rensningsanlæg og udledning af rensset spildevand enten til Roskilde Fjord eller til Øresund. Manglende løsningsmulighed vil reelt være ensbetydende med et stop for erhvervsudbygning m.v. i Hillerød”. Afgørelsen gav anledning til en åbningsskrivelse fra Kommissionen, hvor den danske regering accepterede alle indsigelser fra Kommissionen. I forhold til den foreliggende sag er der ganske vist den forskel, at der i dette tilfælde vil være krav om udvidelse af et bestående spildevandsanlæg med mere end en fordobling af kapaciteten alene pga. biotekvirksomheden, men det er naturligvis korrekt, at der også er andre virksomheder, som vil bidrage til yderligere krav til rensningsanlæggets kapacitet, og at biotekvirksomheden ikke er bygherre for rensningsanlægget. Problemet opstår imidlertid, hvis kommunen efterfølgende ikke kan meddele tilladelse til øget udledning fra rensningsanlægget, eller hvis en ny tilladelse til spildevandsanlægget underkendes, som det faktiske skete for Hillerød i MAD 2018.86 Mfk. Den lovliggørende tilladelse fra kommunen blev efterfølgende ophævet i MRF 2024.157 Mfk, da kommunen havde meddelt en ny udledningstilladelse, som det ikke vides om er anket. Sagerne drejede sig om det spildevandsanlæg HCR Syd, som VVM-tilladelsen til udvidelsen af biotekvirksomheden forudsætter kan klare en forøget tilladning fra 215.000 m³/år til 895.000 m³/år. I dette lys forekommer det noget problematisk, at der

MRF 2024.277

*meddeles VVM-tilladelse til biotekvirksomheden, inden det på nogen måde er afklaret, hvordan det skulle være muligt at forøge udledningen fra spildevandsanlægget. Selv om det naturligvis er korrekt, at biotekvirksomheden ikke er bygherre for en udbygning af spildevandsanlægget, ændrer dette ikke ved, at biotekvirksomheden forudsætter en ny tilladelse til udledning af spildevand til det kommunale spildevandsselskab efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, hvilket begrundes, at VVM-tilladelsen ikke kan meddeles, før der foreligger denne tilladelse efter § 28, stk. 3, hvilket understreger det problematiske ved at meddele VVM-tilladelse, før der foreligger de nødvendige tilladelser efter miljølovgivningen, så miljøvurderingen af disse tilladelser indgår i grundlaget for VVM-tilladelsen efter miljøvurderingslovens § 25. På denne baggrund var det nok mere hensigtsmæssigt, hvis der først blev taget stilling til spildevandsanlægget kapacitet og rensning inden, der tages stilling til, om nye virksomheder kan tilsluttes, i hvert fald når der er tale om så omfattende udledninger af spildevand. Dette synes tillige overset i **MRF 2024.299 Mfk**, hvor nævnet stadfæstede Kolding Kommunes VVM-tilladelse til en omfartsvej, uanset der endnu ikke var meddelt tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28 til afledning af overfladevand fra vejanlægget, mens nævnet i **MRF 2024.271 Mfk** om den nye fjordforbindelse netop forudsatte, at der ikke kunne meddeles tilladelse til afledning af vejvand, før der i VVM-tilladelsen var taget stilling til de miljømæssige virkninger.*



Ikke medhold i klage over miljøgodkendelse til produktionsudvidelse af bioteknologivirksomhed i Hillerød Kommune

Sag: 22/09486

Dato: 6. november 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 28. juni 2022 om miljøgodkendelse uden nye vilkår til produktionsudvidelse DSM2, [Virksomhed 1], [Adresse 1], 3400 Hillerød, i Hillerød Kommune.

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^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 26. juli 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 7. februar 2023, den 13. maj 2024, den 16. maj 2024, den 12. august 2024 og den 20. september 2024 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- miljøgodkendelsen ikke er lovmedholdelig, idet den hviler på en miljøkonsekvensrapport, der ikke lever op til miljøvurderingslovens krav om en beskrivelse og vurdering af projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger med hensyn til drikkevandsforbruget og påvirkning af recipienten ved udledning af processpildevand,
- miljøgodkendelsen ikke er lovmedholdelig, idet den overdrager disse forpligtelser i henhold til miljøvurderingsloven til Hillerød Kommune/Hillerød Forsyning med hensyn til udbygning af HCRSyd, påvirkning af recipienten og forøget drikkevandsproduktion,
- miljøkonsekvensrapporten er ikke lovmedholdelig i forhold til indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, idet rapporten accepterer en ukompenseret merforurening af Roskilde Fjord, og
- miljøkonsekvensrapporten er ikke lovmedholdelig i forhold til habitatdirektivet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Klager har videre indgivet en klage til Planklagenævnet over Hillerød Kommunes miljøvurdering af lokalplan nr. 471, [Virksomhed 1], og kommuneplantillæg nr. 1 til kommuneplan 2021. Planklagenævnet har den 16. april 2024 ikke givet medhold i klagen.[4]

2. Sagens oplysninger

2.1 Området og planforhold

[Virksomhed 1] producerer medicinalvarer og ligger i et erhvervsområde i den sydvestlige del af Hillerød.

Overfladevand fra området afledes til et eksisterende regnvandsbassin sydøst for virksomheden. Fra regnvandsbassinet ledes vandet via Favrholt Sø til Havelse Å, som har udløb i Roskilde Fjord. Roskilde Fjord er omfattet af Natura 2000-område nr. 136, Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov, som omfatter habitatområde H120, Roskilde Fjord. Det fremgår af Vandplandata, at

vandområde Roskilde Fjord, Ydre er i ringe økologisk tilstand. Der er for Roskilde Fjord fastsat et indsatsbehov på 124,2 t kvælstof/år.[5]

Processpildevand fra [Virksomhed 1] afledes til Hillerød Forsynings renseanlæg HCR Syd (Hillerød Centralrenseanlæg Syd).

2.2 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 28. juni 2022 truffet afgørelse om miljøgodkendelse til produktionsudvidelse DSM2 på [Virksomhed 1] V3, [Adresse 1], 3400 Hillerød i Hillerød Kommune.

Det fremgår af begrundelsen for afgørelsen, at Miljøstyrelsen vurderer, at den ansøgte udvidelse kan ske i respekt for omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, og at det ansøgte anvender renere teknologi (BAT).

Det fremgår af afgørelsen, at både spildevand og regnvand føres til kommunalt spildevandsanlæg, og at Hillerød Kommune i tilslutningstilladelser stiller de relevante vilkår til dette.

Det fremgår af afgørelsen, at virksomheden er opført på bilag 1 i miljøvurderingsloven, og at der derfor er udarbejdet en miljøkonsekvensrapport for projektet. Det fremgår, at Miljøstyrelsen med godkendelsen samtidig meddeler tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet, jf. § 25 i miljøvurderingsloven.

Det fremgår yderligere af afgørelsen, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-områder eller bilag IV-arter, idet projektet hverken medfører depositioner, udledninger eller andre påvirkninger, der kan nå områderne eller påvirke arterne.

2.3 Miljøkonsekvensrapporten

2.3.1 Vandforbrug og processpildevand

Det fremgår af det ikke-tekniske resume til miljøkonsekvensrapporten, at der forventes anvendt de samme typer af råvarer som i dag, men at forbruget forventes fordoblet tilsvarende produktionskapaciteten i forhold til referencescenariet. Forbrug af vand og afledning af spildevand til HCR Syd øges tilsvarende.

Det fremgår af afsnit 4.2.3.3 i miljøkonsekvensrapporten, at Hillerød Forsyning har tilkendegivet, at de vil være i stand til at modtage og behandle processpildevandet fra den planlagte anlægsudvidelse. Påvirkning fra spildevand beskrives og vurderes derfor ikke yderligere. Det fremgår endvidere, at det i den efterfølgende dialog med Hillerød Forsyning er blevet tydeligt, at Hillerød Forsyning har behov for at øge behandlingskapaciteten på HCR Syd, ligesom en øget leverance af vand er omfattet af Hillerød Forsynings planlægning af et nyt vandværk.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 6.3.2, at alt processpildevand (ikke sanitært spildevand) i dag ledes fra forskellige procestrin i produktionen til en række lukkede opsamlingstanke i en udendørs tankgård inden udledning til HCR Syd. Udledningen sker i henhold til en tilslutningstilladelse til en separat rørføring fra [Virksomhed 1] til HCR Syd. Det fremgår endvidere, at der i forbindelse med etablering af den separate spildevandsledning til HCR Syd er klargjort for ekstra tilledning af processpildevand fra [Virksomhed 1]. Processpildevand fra de nye anlæg vil således blive koblet på det samme system i henhold til en ny tilslutningstilladelse.

Det fremgår af afsnit 6.8, at [Virksomhed 1] trækker drikkevand til produktionen fra det offentlige forsyningsnet drevet af Hillerød Forsyning. Virksomheden har et betydeligt vandforbrug, da produktionen er vandbaseret. Yderligere fremgår det, at vandforbruget, når de nye faciliteter er fuldt implementeret, forventes at være i størrelsesordenen 0,8 mio. m³/år. Hillerød Forsyning har tilkendegivet, at de vil være i stand til at levere den ønskede vandmængde.

Der fremgår herefter, at [Virksomhed 1] udleder tilsvarende store mængder processpildevand, hvilket vil sige 0,8 mio. m³/år. Processpildevandet udledes til HCR Syd.

Det fremgår af afsnit 16 i miljøkonsekvensrapporten, at kumulativt med øvrige igangværende og planlagte projekter inden for Hillerød Forsynings spildevandsopland, som Nyt Hillerød Sygehus, Frederiksbro og byudvikling af Favrholt, vil Hillerød Forsyning have behov for at øge dens behandlingskapacitet eller optimere/forbedre rensningen på HCR Syd. Det fremgår herefter, at en tilslutningstilladelse forudsætter en ny og større udledningstilladelse til Hillerød Forsynings renseanlæg. Det fremgår, at Hillerød Kommune ikke vil kunne tillade tilledning af spildevand fra projektet til kloaknettet, før der er meddelt en ny og større udledningstilladelse til Hillerød Forsynings renseanlæg.

2.3.2 Udledning af kvælstof

Det fremgår af det ikke-tekniske resume til miljøkonsekvensrapporten, at der efter udvidelsen af produktionsområdet vil være behov for afledning af mere vand fra tage, interne veje og parkeringsarealer end i referencesituationen. Den øgede vandmængde kan potentielt påvirke kvalitetselementerne for vandområderne Favrholt Sø og videre i Havelse Å og Roskilde Fjord.

Det fremgår yderligere af det ikke-tekniske resume, at udledningen af ekstra overfladevand ikke vil påvirke koncentrationen af kvælstof i Havelse Å eller i Roskilde Fjord, men vil medføre en mindre naturlig merudledning af kvælstof til Roskilde Fjord. Det fremgår, at da Roskilde Fjord er et vandområde med et indsatsbehov, jf. vandområdeplaner 2015-2021, vil merudledningen af kvælstof (uanset mængde) principielt være til hinder for målopfyldelsen for vandområdet. Det fremgår herefter, at det imidlertid vurderes, at siden mængden kun udgør 0,5% af indsatsbehovet, og udledningen af kvælstof er begrænset bedst muligt i regnvandsbassinet, som betragtes som BAT for offentlige regnvandssystemer, vil udledningen reelt set ikke forhindre målopfyldelsen for vandområdet, herunder kvalitetselementerne og deres støtteparametre.

Yderligere fremgår det af det ikke-tekniske resume, at der ved byudvikling i Favrholt vil blive taget et stort landbrugsareal ud af drift, hvilket vil reducere kvælstofbidraget til Havelse Å og Roskilde Fjord betragteligt. Det fremgår, at det befæstede areal fra virksomheden forventes at medføre en lille øget udledning af kvælstof fra naturligt forekommende kvælstof i atmosfæren, og at dette vurderes kumulativt med byudviklingsområdet i Favrholt ikke at ville medføre en merbelastning af Roskilde Fjord. Det fremgår, at det sammenfattende vurderes, at projektet kan gennemføres uden væsentlig påvirkning af Natura 2000-områder, herunder deres udpegningsgrundlag, integritet og målsætninger.

Det fremgår af afsnit 6.8 i miljøkonsekvensrapporten, at overfladevand fra [Virksomhed 1] på samme måde som nu vil blive ledt til regnvandsbassinet mod sydøst, hvorfra det via Havelse Å ledes til Roskilde Fjord. Det fremgår endvidere, at overfladevand i henhold til spildevandsplan 2018-2021 for Hillerød Kommune skal renses og forsinkes inden udledning til vandmiljøet. Der vil derfor blive etableret rens- og forsinkelsesforanstaltninger, der dimensioneres således, at spildevandsplanens retningslinjer overholdes.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 10.7 om kumulative påvirkninger på Natura 2000-områder og af afsnit 16 om kumulativ effekt fra

projektet, at der syd for projektgrunden ligger et nyt udviklingsområde, hvor der udvikles nye boligområder, bygges nyt hospital, ny S-tog station og nyt stadion. Afledning af overfladevand fra byudviklingsområdet Favrholt kan have kumulativ effekt i forhold til afledning af overfladevand til Roskilde Fjord, da udledning af overfladevand sker via samme å-system (Havelse Å). Det fremgår herefter, at ved byudviklingen i Favrholt vil et stort landbrugsareal blive taget ud af drift. Det vil reducere kvælstofbidraget til Havelse Å og Roskilde Fjord betragteligt, da der udledes 5-6 gange så meget kvælstof til vandløb fra landbrugsjord i drift end fra udledning af overfladevand fra nye befæstede arealer. Yderligere fremgår det, at de befæstede arealer ved [Virksomhed 1] forventes at medføre en lille øget udledning af kvælstof på 46 kg/år, og dette vurderes kumulativt med byudviklingsområdet Favrholt inklusiv udtagning af landbrugsjord ikke at medføre en merbelastning af Roskilde Fjord.

Det fremgår af afsnit 11 i miljøkonsekvensrapporten, at det i afsnittet vurderes, om den øgede mængde overfladevand fra befæstede områder kan påvirke Havelse Å og Natura 2000-området Roskilde Fjord, som Havelse Å løber ud i.

Det fremgår af afsnit 11.3 i miljøkonsekvensrapporten, at [Virksomhed 1] ligger i et separat kloakeret opland, jf. spildevandsplan 2018-2021 for Hillerød Kommune, og at overfladevand fra matriklen ledes til et regnvandsbassin mod syd. Det fremgår endvidere, at vandet fra regnvandsbassinet ledes via Favrholt Sø til Havelse Å, som har udløb til Roskilde Fjord. Yderligere fremgår det, at Favrholt Sø, Havelse Å og Roskilde Fjord alle er målsatte og ligger i vandområdedistrikt Sjælland.

Det fremgår af afsnit 11.5 i miljøkonsekvensrapporten, at den forventede udløbskoncentration af total kvælstof (total-N) i det udledte vand er på 1,2 mg/l. Det fremgår, at dette er lavt i forhold til koncentrationen i Havelse Å, som ligger mellem 1 og 18 mg/l. Udledningen af overfladevand fra [Virksomhed 1] vil derfor ikke have en påvirkning af koncentrationen af total kvælstof i Roskilde Fjord.

Det fremgår herefter, at det på baggrund af en arealopmåling af de befæstede overflader (både bygninger, veje og parkeringspladser) på ortofoto fra 2018 vurderes, at det totale befæstede areal i den eksisterende situation er 7,4 ha, mens det, når projektet er færdigt, vil være 12,2 ha. Det fremgår, at der i baggrundsnotatet vedrørende beregning af bassinvolumen i bilag 8 er anvendt en årsnedbør på 790 mm som forudsætning for beregningerne. Med en udløbskoncentration af total-N på 1,2 mg/l beregnes den årlige mængde ekstra kvælstof udledt fra [Virksomhed 1] til 46 kg/år. Yderligere fremgår det, at denne

mængde er worst-case, idet der vil være optag af kvælstof i Favrholt Sø og Havelse Å inden udløbet til Roskilde Fjord, således at udledningen af kvælstof vil være mindre end 46 kg/år.

Det fremgår endvidere, at merudledningen af kvælstof i overfladevand fra [Virksomhed 1], der alene er forårsaget af regnvandsafledning fra et øget befæstet areal, er meget lille sammenlignet med en beregnet gennemsnitlig udledning af kvælstof fra landbruget på 60-62 kg/ha. Herefter fremgår det, at da Roskilde Fjord er et vandområde med et indsatsbehov, jf. gældende vandområdeplaner 2015-2021, vil merudledningen af kvælstof (uanset mængde) dog principielt set være til hinder for målopfyldelsen for vandområdet. Det fremgår herefter, at det imidlertid vurderes, at siden mængden kun udgør 0,5% af indsatsbehovet, og udledningen af kvælstof er begrænset bedst muligt i regnvandsbassinet, som betragtes som BAT for offentlige regnvandssystemer, vil udledningen reelt set ikke forhindre målopfyldelsen, herunder kvalitetselementerne og deres støtteparametre. Endelig fremgår det, at projektet ligeledes vurderes ikke at kunne påvirke udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område Roskilde Fjord væsentligt.

2.4 Klagens indhold

2.4.1 Vandforbrug og processpildevand

Klager har anført, at det er et udokumenteret postulat, der savner hold i virkeligheden, at det bl.a. fremgår af den hvidbog, som Miljøstyrelsen har udarbejdet over høringssvar til miljøkonsekvensrapporten, at forhold vedrørende behandling af processpildevand er vurderet i kapitel 16 om kumulativ effekt, da udvidelsesbehovet ikke udelukkende er en følge af [Virksomhed 1]s udvidelse, men i lige så høj grad en følge af diverse byudviklingsplaner i Hillerød Kommune.

Klager har herefter henvist til, at det fremgår af Hillerød Kommunes udledningstilladelse til Hillerød Centralrenseanlæg Syd, at der forventes en spildevandsmængde på 370.000 m³ fra *Byudvikling Erhverv 2024*. Klager har endvidere henvist til miljørapporten for lokalplan nr. 471 og kommuneplantillæg nr. 1 og har anført, at udvidelsen af [Virksomhed 1] resulterer i, at produktionen af processpildevand stiger fra 215.000 m³ til 895.000 m³, når fabrikken er fuldt udbygget. Klager har herefter anført, at dette skal ses i sammenhæng med de hidtidige planer, hvor der forventes en spildevandsmængde på 370.000 m³ fra hele kommunens erhverv i 2024.

Yderligere har klager anført, at den meget store spildevandsmængde fra [Virksomhed 1] vil nødvendiggøre en helt anderledes og større udbygning af Hillerød Centralrenseanlæg Syd, der ikke tidligere er udarbejdet planer for. Den nødvendige og avancerede udbygning af HCR Syd er udelukkende en følge af udvidelsen af [Virksomhed 1].

Endelig har klager anført, at miljøkonsekvensrapporten skal behandle de mulige miljøpåvirkninger af øget vandforbrug og processpildevand. En undladelse heraf vil være en tilsidesættelse af Danmarks generelle tilslutning til EU-Kommissionens fortolkning af direktivet. Da det ikke er gjort, er miljøgodkendelsen ikke lovmedholdelig.

2.4.2 Udledning af kvælstof

Klager har anført, at miljøkonsekvensrapporten accepterer en ukompenseret merudledning af kvælstof til Roskilde Fjord, og at dette er i strid med § 8, stk. 3, i bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter. Klager har endvidere henvist til vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter fra juli 2017 og har anført, at en ukompenseret merudledning vil være til hinder for opfyldelse af det fastlagte miljømål og derfor ikke lovmedholdelig.

Yderligere har klager anført, at miljøkonsekvensrapporten accepterer en merudledning af kvælstof til Natura 2000-området Roskilde Fjord. Klager har med henvisning til en dom fra EU-domstolen[6] og en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet,[7] samt en rapport fra Danmarks Miljøundersøgelser,[8] anført, at det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet i sin nuværende form har en skadelig virkning på Roskilde Fjord. Klager har herefter anført, at projektet derfor er i strid med habitatdirektivet.

Klager har anført, at den nedbør, der falder over befæstede og ikke befæstede arealer, resulterer i helt forskellige afløb af overfladevand, idet befæstningen vil formindske fordampningen og grundvandsdannelsen og dermed forøge afstrømningen. Det åbne land vil have en langt større fordampning. Klager har i den forbindelse anført, at Hydrologisk Afdeling ved Danmarks og Grønlands Geologiske undersøgelser estimerer, at fordampningen fra åbent land i Hillerøds omegn i middel ligger på omkring 65-70% af nedbøren, mens fordampningen fra et byområde med 50-60% befæstelse ligger på omkring 40-45%, svarende til en fordampning fra det 100% befæstede areal på omkring 20-25%.

Klager har endvidere anført, at det åbne land også vil have en langt større grundvandsdannelse end befæstede arealer, som forhindrer regnvandet i at synke gennem jorden. Det befæstede areal vil derfor samlet have en langt større afstrømning af overfladevand end det åbne land. Klager har endvidere anført, at man generelt kan konkludere, at alle arealer i det åbne land, der befæstes under tilsvarende forhold, vil resultere i en merforurening af overfladevandet i recipienterne. Klager har anført, at uden samtidig etablering af kompenserende foranstaltninger vil en sådan merforurening ikke være lovlig.

Klager har yderligere anført, at i et ubefæstet område med ringe nedsivningsforhold vil der være en betydelig denitrifikation, der fjerner kvælstoffet, og en stor akkumulering af kvælstofholdig humus. Klager har anført, at begge processer nedsætter mængden af kvælstof i det afstrømmende vand på det ubefæstede areal, og at ingen af disse processer vil foregå på befæstede arealer. Endelig har klager anført, at befæstelsen derfor ud fra et massebalancesynspunkt vil resultere i en merudledning til recipienten.

Klager har endvidere anført, at en lav vegetation og ringe nedsivningsforhold selvfølgelig vil formindske betydning af fordampningen og nedsivningen. Der vil dog stadig være en større fordampning og nedsivning, og dermed mindre overfladeafstrømning, fra det ubefæstede areal end fra det befæstede.

Klager har herefter anført, at med samme kvælstofkoncentration på 1,2 mg N/l i de to tilfælde vil befæstelsen resultere i, at mængden af kvælstof, der udledes til recipientvandløbet og Roskilde Fjord, bliver forøget.

Klager har yderligere anført, at Miljøstyrelsen fejlagtigt beregner mængden af kvælstof, der udledes til recipienterne, som produktet mellem kvælstofkoncentrationen i overfladeafstrømningen og nedbørsvolumenet. Mængden af kvælstof, der udledes til recipienterne, skal i stedet rettelig beregnes som produktet mellem kvælstofkoncentrationen i overfladeafstrømningen og volumen af overfladeafstrømningen.

Klager har anført, at det efter klagers beregninger under de givne forudsætninger estimeres, at befæstelsen resulterer i en merbelastning af recipienterne på 27 til 31 kg/år.

2.5 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 18. oktober 2022 til klagen bemærket, at Hillerød Forsyning ikke har tilkendegivet, at en eventuel udvidelse af rensningsanlægget

udelukkende kan henføres til [Virksomhed 1]s produktionsudvidelse.

Miljøstyrelsen har endvidere anført, at en generel udbygning af den offentlige forsyning ikke er en del af projektet, men vil blive vurderet efter miljøvurderingsloven i forbindelse med en ansøgning om udvidelse af rensningsanlægget. Virksomhedens behov for at komme af med processpildevand skal indgå og kumulative forhold vurderes.

Miljøstyrelsen har derudover bemærket, at miljøfremmede stoffer i overfladevand fra udvidelsen ikke vil have en påvirkning af kvalitetselementet for nationalt specifikke stoffer og den kemiske tilstand i Roskilde Fjord.

Miljøstyrelsen er enig i konklusionen om, at den planlagte udledning ikke vil forringe tilstanden i Roskilde Fjord eller forhindre en fremtidig målopfyldelse. Styrelsen har derudover henvist til, at der er udarbejdet en væsentlighedsvurdering, og at styrelsen på den baggrund har vurderet, at der ikke vil ske en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for de berørte Natura 2000-områder, herunder Roskilde Fjord.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

Sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 14. marts 2024 foretaget en høring af Miljøstyrelsen og bedt styrelsen oplyse, hvorvidt produktionsudvidelsen, der er meddelt miljøgodkendelse til, med befæstelse af yderligere arealer medfører udledning af en øget mængde kvælstof til Roskilde Fjord, og i så fald hvor stor denne mængde er.

Miljøstyrelsen har den 29. april 2024 svaret, at konklusionerne i miljøkonsekvensrapporten om påvirkningen fra overfladevand muligvis kan give indtryk af, at der vil ske en merudledning af kvælstof til Roskilde Fjord.

Miljøstyrelsen har i forlængelse heraf præciseret, at overfladevandet, inden udledningen til det kommunale regnvandsbassin, vil blive håndteret på [Virksomhed 1], hvor der vil blive anlagt en form for opmagasinering, som eks. kan være en underjordisk faskine, jf. bilag 8 til miljøkonsekvensrapporten. Styrelsen har herefter anført, at ifølge et faktablad fra Aalborg Universitet,^[9] kan det som udgangspunkt antages, at der vil være en rensningsgrad på 40% og en gennemsnitsudledning på 1,2 mg N/l fra et veldimensioneret regnvandsbassin, hvilket er tilfældet her. Styrelsen har anført, at det derfor vurderes, at belastningen fra [Virksomhed 1]s befæstede arealer kan sættes til 1,2 mg N/l ved udløb fra det kommunale regnvandsbassin.

Miljøstyrelsen har endvidere anført, at udledningen fra de ubefæstede arealer med udgangspunkt i, at baggrundskoncentrationen i vandløb, hvor der er højst 10% af oplandet, der er opdyrket, sættes til 1,2 mg N/l. Styrelsen har i den forbindelse henvist til en rapport fra DCE.^[10]

Herefter har Miljøstyrelsen anført, at [Virksomhed 1] i dag har et befæstet areal på 7,6 ha, og at der med godkendelsen til udvidelsen vil blive et befæstet areal på 12,2 ha. Der vil således blive befæstet 4,8 ha mere.

Miljøstyrelsen har bemærket, at da belastningen er den samme, uanset om arealet er befæstet eller ej, vil der ikke ske en ændring i mængden af kvælstof, der tilføres Roskilde Fjord.

Høringssvaret indeholder herefter beregninger af den årlige udledning af kvælstof fra 4,8 ha ubefæstet og befæstet areal og med en årlig nedbørsmængde på 789 mm. Det fremgår af beregningerne, at der i begge tilfælde er en årlig udledning på 45,5 kg N/år.

Endelig har Miljøstyrelsen bemærket, at der vil blive tilført den samme mængde kvælstof til Roskilde Fjord, uagtet at der befæstes yderligere 4,8 ha, og at der ikke vil ske en merbelastning af Roskilde Fjord som følge af den udvidelse af [Virksomhed 1], som styrelsen har meddelt godkendelse til.

Sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 28. maj 2024 foretaget endnu en høring af Miljøstyrelsen og bedt styrelsen forholde sig til klagers bemærkning om, at mængden af kvælstof, der udledes, skal beregnes som produktet mellem kvælstofkoncentrationen i overfladeafstrømningen og volumen af overfladeafstrømningen fremfor mellem kvælstofkoncentrationen i overfladeafstrømningen og nedbørsvolumenet. Derudover har sekretariatet bedt om, at styrelsen i den forbindelse oplyser, om der i styrelsens høringssvar af 29. april 2024 og beregningerne heri er indgået beregninger af vandbalancen. Styrelsen blev endvidere bedt uddybe vurderingen af, at der i beregningen af udledning af kvælstof er taget udgangspunkt i den gennemsnitlige nedbørsmængde.

Miljøstyrelsen har den 4. juli 2024 til høringen påpeget, at overfladevandet afledes til et kommunalt regnvandsbassin, som der tages stilling til i den kommunale myndighedsbehandling af regnvandsbassinet og dennes udledning. Styrelsen har anført, at der derfor ikke er tale om en direkte udledning til recipient fra virksomheden.

Det fremgår herefter af høringssvaret, at det tidligere grønne areal har været afvandet via en stor grøft til Hillerød Forsynings bassin. Det fremgår, at det er det samme bassin, hvorfra vand skal afledes fra det fremtidige befæstede areal, og at det svarer til de 4,8 ha, der beskrives i projektet. Det fremgår endvidere, at det grønne areal var med kortklippet græs og har en kraftig hældning mod grøften.

Miljøstyrelsen har endvidere anført, at det afhænger af vegetationen og hældningen på arealet, hvor meget der fordamper fra grønne arealer. På det givne areal er hældningen stor og vegetationen kort, hvorfor der ikke umiddelbart kan forventes en fordampning på op mod 65-70% som angivet i klagers høringssvar.

Miljøstyrelsen har endvidere bemærket, at nedsivningsforholdene på området er meget ringe grundet de specifikke jordbundsforhold, som illustreres i terrænet ved, at der er et stor vådområde vest for virksomheden. Styrelsen har i den forbindelse henvist til et notat om vurdering af det hydrologiske opland i projektområdet dateret 2. november 2023. Heri er der redegjort for de hydrologiske forhold, og at disse ikke ændres i forbindelse med udvidelsen. Det fremgår, at dette betyder, at afstrømmende regnvand både før og efter udvidelsen vil løbe til regnvandsbassinet og ende i de hydrologiske vandopland til Roskilde Fjord.

Miljøstyrelsen har endvidere bemærket, at klagers beregninger tager udgangspunkt i, at kvælstofkoncentrationen svarer til, hvad der afsættes på arealer via den atmosfæriske deposition. Styrelsen har bemærket, at der vil afstrømme mindre vand fra ubefæstede arealer grundet fordampning og eventuelt nedsivning, hvilket medfører, at koncentrationen af kvælstof i det afstrømmende vand vil være højere end fra det samme areal, hvis det var befæstet. På befæstede arealer vil der typisk afstrømme mere vand, og dermed vil kvælstofkoncentrationen være lavere i det afstrømmende vand. På den baggrund må det efter styrelsens opfattelse antages, at den samlede udledte mængde kvælstof fra arealerne vil være den samme før og efter projektet uanset vandmængden, der afstrømmer.

Endelig har Miljøstyrelsen bemærket, at styrelsen derfor ikke er enig i klagers påstand om, at et forøget befæstet areal medfører en forøget udledning af kvælstof. Styrelsen er tilsvarende uenig i klagers konklusion om, at alle arealer i det åbne land, der befæstes under tilsvarende forhold, vil resultere i en merforurening af overfladevandet til recipienterne.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

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

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

1. Miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af vandforbrug og processpildevand, herunder kumulative påvirkninger
2. Miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af udledning af kvælstof

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

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Den retlige ramme

Miljøvurderingsloven

Formålet med miljøvurderingslovens regler er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Miljøvurderingsreglerne medfører, at projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet (miljøvurderingspligt).

Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. Det følger af § 20, stk. 4, nr. 2 og 3, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på blandt andet den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er

beskyttet i henhold til habitatdirektivet[11] og fuglebeskyttelsesdirektivet,[12] og på jordarealer, jordbund, vand, luft og klima.

Det følger af miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, at myndigheden efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren skal gennemgå rapporten med inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2.

Myndigheden skal efter gennemgang af miljøkonsekvensrapporten sende den i høring hos berørte myndigheder og offentligheden, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2.

Efter høringen skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 25 træffe afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades. Afgørelsen træffes på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

Myndighedens begrundede konklusion omhandler efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 5, litra d, jf. litra c, projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af myndighedens undersøgelser af miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger fremlagt af bygherre, eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringen og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1.

En § 25-tilladelse skal omfatte den begrundede konklusion og indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Det følger af miljøvurderingslovens § 27, stk. 1.

Det fremgår herudover af miljøvurderingslovens § 15, stk. 4, at miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om, at en afgørelse om tilladelse efter § 25 helt eller delvis kan erstattes af en tilladelse, som udstedes i medfør af anden lov for projekter omfattet af stk. 1.

Det fremgår derudover af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 2,[13] at blandt andet en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 helt eller delvist erstatter en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Det fremgår af

miljøvurderingslovens § 49, stk. 4, at afgørelser i henhold til anden lovgivning, som i henhold til regler fastsat i § 15, stk. 4, erstatter afgørelser efter § 25, kan påklages efter reglerne i den lovgivning, som afgørelsen meddeles i henhold til.

Miljøbeskyttelsesloven

Den i sagen omhandlede virksomhed er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet den ansøgte aktivitet er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under listepunkt 4.5, Fremstilling af farmaceutiske produkter, herunder mellemprodukter.[14]

Den påklagede afgørelse er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33 samt dagældende godkendelsesbekendtgørelse.[15]

Afgørelser om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 kan efter lovens § 91, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Forholdet mellem miljøvurderingsloven, miljøbeskyttelsesloven og habitatreglerne

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de nationale myndigheder først giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet. [16]

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder også anvendelse i de tilfælde, hvor myndighedens tilslutning til projektet meddeles i form af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 eller en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Der vil således ikke kunne gives tilladelse til et projekt efter miljøvurderingslovens § 25 eller en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, hvis det ansøgte vil kunne skade et Natura 2000-områdes integritet i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om beskyttelse af Natura 2000-områder er i dansk lovgivning navnlig implementeret i habitatbekendtgørelsen.[17]

Habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, fastslår således, at myndigheden, før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, skal foretage en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der

efter § 6, stk. 2, foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.

Forholdet mellem miljøvurderingsloven, miljøbeskyttelsesloven og vandrammedirektivet

Vandrammedirektivet[18] opstiller og fastlægger rammer for planlægning og gennemførelse af tiltag og overvågning af vandmiljøet i EU's medlemsstater. Direktivet fastlægger bl.a., at medlemsstaterne skal afgrænse de enkelte vandløbsoplande inden for deres nationale territorium og henlægge dem under særskilte vandområdedistrikter med henblik på dette direktiv. Direktivets overordnede formål er ifølge artikel 1 at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som blandt andet forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand.

Efter direktivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i)-iii), skal medlemsstaterne ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er gengivet i vandområdeplanerne, bl.a. iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, dog med forbehold for anvendelse af de muligheder for fravigelse, der følger af stk. 6 og 7. Med tilsvarende forbehold og med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold stk. 4, forpligtes medlemsstaterne endvidere til at beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevandområder samt kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå god tilstand eller godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand senest i 2015.

Efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, foreligger der ikke en misligholdelse af direktivet i bl.a. de tilfælde, hvor manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes tilstand skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika, og forudsat en række nærmere angivne betingelser alle er opfyldt. Bl.a. skal ændringerne være begrundet i at væsentlige samfundsinteresser, og/eller nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved målopnåelse skal være mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling.

Om forholdet til VVM-direktivet har EU-Domstolen i Land Nordrhein-Westfalen-dommen udtalt, at bestemmelsen i VVM-direktivets artikel 6, som vedrører de oplysninger, der skal stilles til rådighed under proceduren om tilladelse til et projekt, skal fortolkes således, at der ved en VVM-proces skal indgå de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere projektets indvirkning på vandmiljøet, henset til de kriterier og forpligtelser, der er fastsat i henhold til vandrammedirektivet, jf. vandrammedirektivs artikel 4, stk. 1.[19] Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 2, nr. 6 skal miljøkonsekvensrapporten indeholde en beskrivelse af de omgivelser, som i væsentlig grad kan blive berørt af projektet, herunder bl.a. vand, samt indeholde en beskrivelse af projektets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet.

Vandrammedirektivets bestemmelser er i dansk lovgivning navnlig implementeret i lov om vandplanlægning[20] og miljømålsloven.[21]

Lov om vandplanlægning indeholder overordnede bestemmelser om vanddistrikter, myndigheders ansvar, miljømål, planlægning og overvågning mv. Efter lovens § 7, stk. 1, fastsætter Miljø- og Fødevarerministeren regler, der fastlægger og angiver konkrete miljømål for vandområdedistrikternes enkelte overfladevandområder og grundvandsforekomster, herunder regler om kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder, frister for opfyldelse af miljømål og mindre strenge miljømål. Konkrete miljømål for de enkelte overfladevandområder mv. er fastsat i miljømålsbekendtgørelsen.[22]

Med henblik på opfyldelse af de konkrete miljømål fastsætter Miljø- og Fødevarerministeren efter lovens § 19, stk. 1, på baggrund af basisanalysen, overvågningsresultater og anden relevant viden for hvert vandområdedistrikt endvidere et indsatsprogram. Indsatsprogrammer for hvert vandområde distrikt er fastsat i indsatsbekendtgørelsen.[23] Indsatsprogrammerne omfatter bl.a. konkrete foranstaltninger, der retter sig mod enkelte vandområder. Bekendtgørelsen indeholder desuden en oversigt over indsatsprogrammernes grundlæggende foranstaltninger og generelle supplerende foranstaltninger.

Det fremgår af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, at myndigheden kun kan træffe en afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand.

Efter indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, kan myndigheden kun træffe en afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet eller grundvandsforekomstens tilstand, og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger. Ved vurderingen af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, skal det tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden.

Den danske implementering af VVM-direktivet udgør desuden en grundlæggende foranstaltning efter vandområdeplanerne. Det betyder, at i forbindelse med sagsbehandlingen efter miljøvurderingsloven skal miljømålene og vandkvaliteten beskrives, og det skal vurderes, om projektet vil kunne indvirke på disse og i givet fald, om projektet vil udgøre en hindring for at nå de opstillede kvalitetsmål. I forbindelse med denne vurdering er det især vigtigt at forholde sig til de eventuelle kumulative effekter.[\[24\]](#)

Det vil desuden udgøre en hindring for opfyldelse af miljømål, hvis en myndighed giver en tilladelse, som indebærer, at de fastlagte miljømål, som er forudsat opnået i tredje (2021-2027) planperiode, ikke kan nås inden for fristen.[\[25\]](#)

3.2.2 Ad 1) Vandforbrug og processpildevand, herunder kumulative virkninger

Efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 3, skal miljøkonsekvensrapporten på en passende måde påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. vand.

Endvidere skal miljøkonsekvensrapporten efter lovens bilag 7, pkt. 5, litra b og litra e, indeholde en beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet som følge af bl.a. brugen af naturressourcer, navnlig jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet, så vidt muligt under hensyntagen til en bæredygtig adgang til disse ressourcer og kumulationen af projektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter, idet der tages hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder af særlig miljømæssig betydning, som kan forventes at blive berørt, eller anvendelsen af naturressourcer.

Yderligere skal miljøkonsekvensrapporten efter lovens bilag 7, pkt. 1, litra d, indeholde en beskrivelse af projektet, herunder bl.a. mængder og typer af affald produceret i anlægs- og driftsfaserne.

Det følger derudover af miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, nr. 6, at miljøkonsekvensrapporten bl.a. skal indeholde alle oplysninger omhandlet i bilag 7, som er relevante for de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, der kan forventes at blive berørt. Et af kravene til miljøkonsekvensrapportens indhold vedrører projektets karakteristika, som efter bilag 7, pkt. 1, litra b skal ansues i forhold til "hele" projektet.

Det fremgår af vejledningen til miljøvurderingsloven, at det er forudsat, at det er det konkrete projekts samlede væsentlige indvirkninger på miljøet, som beskrives og vurderes i en miljøvurdering. Det er derfor i strid med lovens formål at opdele projekter i delprojekter, og hvis der er tale om flere projekter, er det nødvendigt at overveje projekternes forbundethed. Det skal derfor overvejes, om de er nødvendige forudsætninger for hinanden, eller om de er accessoriske og undværlige. Det vil kunne fastslås ud fra bygherrens ansøgning eller karakteren af det ansøgte hovedprojekt. Hvis der er tale om nødvendigt forbundne projekter, skal deres samlede miljøpåvirkning vurderes som en helhed.[26] EU-Kommissionen har i en fortolkningsnote til VVM-direktivet ligeledes lagt til grund, at tilknyttede anlægsarbejder, der udgør en integreret del af et hovedprojekt, først må godkendes, når der har været gennemført en VVM-proces for det samlede projekt.[27]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav for så vidt angår beskrivelsen af vandforbrug og afledning af processpildevand, herunder kumulativt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at forbrug af vand og afledning af spildevand til HCR Syd øges tilsvarende udvidelsen af produktionskapaciteten. Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at [Virksomhed 1] trækker drikkevand til produktionen fra det offentlige forsyningsnet drevet af Hillerød Forsyning. Det er i den forbindelse beskrevet, at vandforbruget, når de nye faciliteter er fuldt implementeret, forventes at være i størrelsesordenen 0,8 mio. m³/år. Det fremgår endvidere, at [Virksomhed 1] udleder tilsvarende mængder processpildevand, og at processpildevandet udledes til HCR Syd.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at forsyningsselskabet har oplyst, at vandmængden kan leveres til [Virksomhed 1], og at afledning af spildevand vil kræve en ny tilslutningstilladelse. Det er herudover beskrevet, at en øget tilledning af spildevand fra [Virksomhed 1] og andre planlagte projekter inden for Hillerød Forsynings spildevandsopland, herunder et nyt sygehus, vil betyde, at der er behov for at øge behandlingskapaciteten eller optimere eller forbedre rensningen på HCR Syd. Det er herudover beskrevet, at tilledning af spildevand fra [Virksomhed 1] forudsætter en ny og større udledningstilladelse til Hillerød Forsynings renseanlæg. Efter nævnets opfattelse er de kumulative påvirkninger som følge af øget spildevand dermed belyst tilstrækkeligt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at udvidelsen af [Virksomhed 1] og HCR Syd ikke har en sådan sammenhæng, at de sammen må anses som et samlet projekt i miljøvurderingslovens forstand. Efter nævnets opfattelse er dette tilfældet, uanset om udvidelsen af HCR Syd måtte være en følge af bl.a. udvidelsen af [Virksomhed 1]. Nævnet bemærker i den forbindelse, at HCR Syd er et kommunalt renseanlæg, som også betjener andre virksomheder og borgere end [Virksomhed 1]. Nævnet bemærker i øvrigt, at [Virksomhed 1] ikke er bygherre for renseanlægget.

3.2.3 Ad 2) Udledning af kvælstof

Det følger af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet. Efter § 20, stk. 4, nr. 3, skal miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. vand. Beskrivelsen skal efter bilag 7, punkt 1, litra d, bl.a. omfatte et skøn efter type og mængde over forventede emissioner, såsom bl.a. vandforurening.

Efter indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, kan myndigheden kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandsområdets tilstand og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder samlet ud fra sagens oplysninger, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering af, at der ikke vil være en merudledning af kvælstof som følge af udvidelsen af [Virksomhed 1], og at miljøgodkendelsen dermed er i overensstemmelse med indsatsbekendtgørelsen og habitatbekendtgørelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det i miljøkonsekvensrapporten er beskrevet, at projektet vil medføre, at de befæstede arealer på virksomheden vil blive øget fra 7,4 ha til 12,2 ha, og at overfladevand fra området på samme måde som hidtil vil blive ledt til det eksisterende regnvandsbassin. Nævnet konstaterer, at Miljøstyrelsen i forbindelse med klagesagen har oplyst, at det tidligere grønne areal har afvandet til det samme bassin, som vand fra det fremtidige befæstede areal skal ledes til. Styrelsen har også oplyst, at det grønne areal er med kortklippet græs og har en kraftig hældning mod grøften. Nævnet har lagt vægt på disse oplysninger og på styrelsens oplysninger om, at nedsivningsforholdene på området er meget ringe grundet de specifikke jordbundsforhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten om, at udledningen af kvælstof er begrænset bedst muligt i regnvandsbassinet, og at udledningen derfor reelt set ikke vil forhindre målopfyldelse sammenholdt med oplysningerne om de eksisterende forhold i området, og at der dermed ikke som følge af projektet vil være en ændring i udledning af kvælstof fra området. Nævnet har videre lagt vægt på, at Miljøstyrelsen i forbindelse med klagesagen har oplyst, at der ikke vil ske en merudledning af kvælstof til Roskilde Fjord, da størstedelen af overfladevandet allerede inden projektet løb til regnvandsbassinet, og at den samlede udledte mængde kvælstof fra arealerne vil være den samme før og efter projektet.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Miljøstyrelsens afgørelse af 28. juni 2022 om miljøgodkendelse uden nye vilkår til produktionsudvidelse DSM2, [Virksomhed 1], [Adresse 1], 3400 Hillerød, Hillerød Kommune.

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

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

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

[4] Planklagenævnets sagsnr. er 22/08689.

[5] Vandområdeplanerne 2021-2027. Link til planerne: [vandomraadeplanerne-2021-2027-22-9-2023.pdf \(mst.dk\)](#).

[6] C-127/02 Waddenzee.

[7] NMK-132-00331.

[8] Effekter af øgede kvælstoftilførsler på miljøet i danske fjorde, Faglig rapport fra DMU nr. 787, april 2010, <https://www.dmu.dk/Pub/FR787.pdf>.

[9] Vollertsen, J., Hvitved-Jacobsen, T. Nielsen, A.H., 2012, Faktablad om dimensionering af våde regnvandsbassiner, Aalborg Universitet, 2012, [Faktablad_Våde bassiner_3.pdf \(separatvand.dk\)](#).

[10] Baggrundsbelastning med total N og nitrat-N, DCE, 16. december 2014, [Baggrundsbelastning med total N og nitrat-N \(au.dk\)](#).

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

[12] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

[13] Bekendtgørelse nr. 806 af 14. juni 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

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

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

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

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

[18] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

[19] EU-Domstolens dom af 28. maj 2020 i sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, præmis 90.

[20] Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

[21] Lovbekendtgørelse nr. 692 af 26. maj 2023 om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder.

[22] Bekendtgørelse nr. 819 af 15. juni 2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

[23] Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

[24] Vejledning nr. 9093 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter, afsnit 4.4.3.2. De enkelte punkter i miljøkonsekvensrapporten.

[25] Vejledning nr. 9627 af 6. juli 2017 om bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområde-distrikter, afsnit 8.1.2.

[26] Vejledning nr. 9093 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter, afsnit 3.4. Forbud mod opdeling af projekter – salami.

[27] EU-Kommissionens note af 5. marts 2012 (Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works).

Lovområder:

Miljøbeskyttelsesloven

Miljøvurdering af konkrete projekter