

5. marts 2021
Sagsnr.: 18/05140 (tidl. NMK-
10-01328)
Klagenr.: 1000611 (tidl.
KlagelD 30621)
MKA

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af tillæg til miljøgodkendelse til forbrænding af metalimprægneret træ i Københavns Kommune

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 91, stk. 1.¹

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 8. maj 2018 om tillæg til miljøgodkendelse til forbrænding af metalimprægneret træ, A1 , matr. nr. [REDACTED] [REDACTED] , 2300 København S, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse.

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

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 11. juni 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 4. juli 2018 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har anført, at VVM-redegørelsen fra 2012 burde indeholde emissionsdata uden filtrering for spidsværdier og dermed for perioder, hvor anlægget starter og lukker samt for perioder hvor de rensetekniske anlæg er ude af drift eller på nedsat drift. Det fremgår af klagen, at den øgede belastning af omgivelserne ikke kan vurderes ud fra koncentrationsværdier, men skal vurderes ud fra den samlede mængde pr. tidsenhed. Klager har yderligere anført, at de udledte mængder af tungmetaller er langt større end forudsat i VVM-redegørelsen fra 2012 og det samme vil gælde for den yderligere belastning, der vil komme fra forbrænding af metalimprægneret træ.

Klager har desuden anført, at forholdene siden VVM-redegørelsen af 2012 er ændret på en sådan måde, at det er nødvendigt med en ny VVM-redegørelse, idet der er sket en betragtelig forøgelse af tungmetaludledningen til omgivelserne, og da Øresund nu er mere belastet, og der er opført flere boliger tæt på anlægget.

Klager har overordnet anført, at VVM-screeningen bygger på forkerte data, og at der burde være udarbejdet en VVM-redegørelse. Det er klagers opfattelse, at såfremt der var blevet udarbejdet en ny redegørelse på grundlag af ny viden om emissionsdata i forbindelse med miljøvurderingen, ville virksomhedens ansøgning om miljøgodkendelse skulle afslås.

Klager har anført, at der ikke i VVM-screeningen er vurderet på vandmiljøet, vandkvalitet, biota og bund. Videre har klager anført, at de kumulative bidrag samt sårbarhed for habitatområde og vandmiljø også skal vurderes. Det gælder, ifølge klager, både for luftemission og spildevand.

Klager har anført, at slagter fra samtlige affaldsforbrændingsanlæg indeholder fælge fra bilhjul. Klager har i den forbindelse anført, at når der udtages prøver af slaggen for at fastslå metalindholdet, så skal der udtages repræsentative prøver, og at der mangler et fysisk tilsyn med, hvordan prøver udtages, og hvad der bliver smidt i forbrændingssovnene.

Klager har anført, at godkendelsens kontrolvilkår B8 kun bestemmer det gennemsnitlige input af tungmetaller i det forbrændte tungmetalimprægnerede træ og ikke de variationer, der opstår under forbrændingen af det tungmetalimprægnerede træ sammen med andre affaldsfraktioner med et ukendt variabelt indhold af tungmetaller. Vedrørende godkendelsens vilkår C1 om kontrol af luftforurening har klager anført, at vilkåret er utilstrækkeligt og mangelfuldt, idet der er ikke

sat nogle præcise regneregler op for, hvordan prøverne skal fortolkes, og det ikke er angivet hvilken af de statistiske metoder, der skal vælges. Det er klagers opfattelse, at prøvetagningsperioden skal sættes betragteligt op, og at der kun skal være en prøvetagning per resultat.

Vedrørende afgørelsens vilkår D1 om spildevand har klager anført, at vilkåret ikke er tilstrækkeligt og præcist nok til at bestemme tungmetalindholdet i spildevandet, idet der ikke er oplysninger om, hvor lang tid en flowproportional prøvetagning skal foregå, og hvor mange kompositprøver, der skal udtages.

2. Sagens oplysninger

2.1 Virksomheden og området

Den i sagen omhandlede virksomhed er et affaldsforbrændingsanlæg, som har miljøgodkendelse til forbrænding af forbrændingsegnet affald fra bl.a. husholdninger og erhverv.

Virksomheden er omfattet af lokalplan nr. 464 "Kraftværkshalvøen", som er udlagt til tekniske anlæg af offentlig/almen karakter, såsom trafik- og kommunikationsanlæg, samt forsynings-, miljø- og andre tekniske driftsanlæg med dertil knyttede havneanlæg. Mod nord, øst og sydøst er virksomheden omgivet af tungt forurenende virksomheder.

De nærmeste boliger er et etagebyggeri, der ligger cirka 240 m nordvest i forhold til forbrændingsanlægget.

Virksomheden er beliggende ca. 5,6 km fra Natura-2000 området N142 Saltholm og omliggende hav, og 8,4 km fra Natura-2000 området N141 Brobæk Mose og Gentofte Sø. Syd for anlægget i ca. 10 km afstand ligger Natura 2000-område N143 Vestamager.

2.2 Den påklagede afgørelse

Virksomheden har ansøgt om forbrænding af farligt og ikke-farligt metalimprægneret træ.

Miljøstyrelsen har den 8. maj 2018 meddelt tillægsgodkendelse til forbrænding af metalimprægneret træ klassificeret som ikke-farligt affald og som farligt affald. Miljøgodkendelsen er meddelt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33. Godkendelsen er et tillæg til den gældende miljøgodkendelse af 17. april 2012, som blev stadfæstet med ændringer den 6. juni 2013 af Natur- og Miljøklagenævnet.⁴

Det fremgår af miljøgodkendelsen, at virksomheden har udarbejdet en liste over de farlige stoffer/blandinger af stoffer, som virksomheden bruger, fremstiller eller frigiver i forbindelse med de aktiviteter, som er omfattet af bilag 1 i godkendelsesbekendtgørelsen. Listen angiver de

⁴ Sagsnr. NMK-10-00534.

stoffer/blandinger af stoffer, der klassificeres som farlige efter forordning 1272/2008.⁵ Herudover indeholder listen angivelser af mængderne i forbindelse med brug, fremstilling og frigivelse samt oplysninger om leverings-, opbevarings- og anvendelsesform og lokaliteter.

Det er anført i afgørelsen, at virksomheden er i færd med at udarbejde en basistilstandsrapport, og at godkendelsen til forbrænding af imprægneret træ ikke indeholder nogle anlægselementer, som vil besværliggøre udarbejdelsen af basistilstandsrapporten, og at det er Miljøstyrelsen vurdering, at miljøgodkendelsen kan meddeles, inden endelig basistilstandsrapport foreligger. Det fremgår videre af afgørelsen, at såfremt basistilstandsrapporten betyder, at der skal meddeles vilkår om overvågning af jord og grundvand, vil dette blive gjort efterfølgende.

Det fremgår af afgørelsen, at der i 2012 blev udarbejdet en VVM-redegørelse for anlægget, som omfattede forbrænding af 50 % farligt affald. Det fremgår videre, at Miljøstyrelsen har screenet det ansøgte og den 3. maj 2018 har truffet afgørelse om, at den ansøgte aktivitet er omfattet af VVM-redegørelse fra 2012, og at der derfor ikke skal udarbejdes yderligere VVM-redegørelse. Miljøstyrelsens afgørelse af 3. maj 2018 om ikke VVM-pligt er vedlagt som bilag B til miljøgodkendelsen. Afgørelsen af 3. maj 2018 er ikke påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Følgende fremgår af Miljøstyrelsens afgørelse af 3. maj 2018 vedrørende konsekvensvurdering, Natura 2000-områder og bilag IV-arter:

”Der skal ikke foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000 områderne, jf. bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter. Det skyldes, at projektet ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vurderes at kunne påvirke Natura 2000 områderne væsentligt. ARC samlede påvirkning, inklusiv kumulative effekter, af Natura 2000 områderne er vurderet i VVM redegørelsen af 2020 [2012], hvor det blev vurderet, at der ikke var behov for at gennemføre en naturkonsekvensvurdering. Det aktuelle projekt vil ikke ændre på denne vurdering

Screeningen er gennemført med udgangspunkt i jeres ansøgning og på baggrund af de miljømæssige forudsætninger, som er gældende på screeningstidspunktet.”

2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 21. juni 2018 indsendt bemærkninger til klagen.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger mv. med senere ændringer.

Miljøstyrelsen har indledningsvis bemærket, at klagen er indsendt gennem klageportalen efter klagefristens udløb. Miljøstyrelsen bemærker herefter, at klagen ikke indeholder oplysninger, som giver anledning til, at Miljøstyrelsen tager sagen op til fornyet behandling.

Det fremgår af bemærkningerne, at Miljøstyrelsen ikke er enig i, at de data der ligger til grund for VVM-redegørelsen er utroværdige, og at det er Miljøstyrelsens vurdering, at den gældende VVM-redegørelse, som forudsætter op til forbrænding af 50% farligt affald, er dækkende for den ansøgte aktivitet under forudsætning af, at det farlige affald kan forbrændes på anlægget under nuværende forhold og ikke giver anledning til øgede udledninger.

Det fremgår videre, at der i VVM-redegørelsen er udført en vurdering af det samlede anlægs påvirkninger af habitatområder, naturområder og vandmiljø. Miljøstyrelsen har bemærket, at der i VVM-redegørelsens depositionsregninger for årlig udledning af metaller til vand og jord er taget udgangspunkt i den maksimale udnyttelse af grænseværdierne.

Miljøstyrelsen har bemærket, at det ikke er korrekt, at de emissionsdata der anvendes i VVM-redegørelsen fra 2012 er filtreret for spidsværdier. Miljøstyrelsen har desuden bemærket, at for Hg kan konfidensintervallet (usikkerheden på målingen) fratrækkes den målte emission ved dokumentation for overholdelse af døgngrænseværdien, men kan ikke fratrækkes den beregnede faktiske årlige udledning. Konfidensintervallet kan ikke fratrækkes emissionsdata målt ved præstationskontrol.

Miljøstyrelsen har bemærket, at krav til antallet af præstationskontroller i godkendelsen af 2012 er fastsat i overensstemmelse med dagældende forbrændingsbekendtgørelsen og er skærpet til 6 gange årligt minimum de første 2 år. Miljøstyrelsen har videre bemærket, at det i godkendelsen af 9. maj 2018 er vilkårsfastsat, at der ved førstkommende præstationskontrol skal være særlig fokus på, at præstationskontrollen skal udtages over de 3 x 1 time, hvor der er røggasser fra forbrænding af 10% metalimprægneret, således at virksomheden kan dokumentere forudsætningen om, at grænseværdierne fortsat kan overholdes. Miljøstyrelsen savner dokumentation for klagers anførte forøgelse af udledninger af tungmetaller.

Miljøstyrelsen har bemærket, at affaldsforbrændingsanlæg skal måle og registrere emissioner og overholde emissionsgrænseværdierne til enhver tid, når der er affald under forbrænding, uanset om f.eks. renseforanstaltninger er ude af drift. På virksomheden måles Hg kontinuert, mens øvrige metaller måles ved præstationskontrol under maksimal drift. Videre fremgår det af bemærkningerne, at emissioner under opstart og nedlukning udelukkende stammer fra forbrænding af flydende støttebrændsel, hvor der ikke vil være sporbar emission af

metaller, at opstart og nedlukning foregår så lidt som muligt, og at røggasmængderne kun vil være på niveau med normal affaldsforbrænding kort før affald kan indfyres i anlægget ved EBK temperatur på 850 °C.

Vedrørende slagge har Miljøstyrelsen bemærket, at større stykker af metaller, der evt. tilføres forbrændingen, ikke kan sammenlignes med metalimprægneret træ, og at større stykker af metal efter restproduktbekendtgørelsen⁶ kan og skal frasorteres inden slaggen analyseres og genanvendes, og at metaller, der tilføres slagge ved forbrænding af metalimprægneret træ, ikke kan udsorteres.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,⁷ at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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

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

- 1) Klagefrist
- 2) Basistilstandsrapport

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre et forhold, som Miljøstyrelsen vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Den i sagen omhandlede virksomhed er et affaldsforbrændingsanlæg omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i

⁶ Bekendtgørelse nr. 1672 af 15. december 2016 om anvendelse af restprodukter, jord og sorteret bygge- og anlægsaffald.

⁷ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet virksomheden er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under listepunkt 5.2, a) og b).⁸

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed.

3.2.2 Ad 1) Klagefrist

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 93, er klagefristen 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen dog altid fra bekendtgørelsen.

Miljøstyrelsens afgørelse er offentligt bekendtgjort den 9. maj 2018, og klagefristen udløb dermed den 6. juni 2018.

Klagen blev indgivet til Miljø- og Fødevareklagenævnet via klageportalen den 11. juni 2018, og klagen er således indgivet efter klagefristens udløb.

Der er ingen bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet kan se bort fra overskridelser af klagefristen. I tilfælde, hvor der ikke er fastsat en udtrykkelig bestemmelse herom i lovgivningen, følger det af den almindelige forvaltningsretlige praksis, at en myndighed i særlige tilfælde kan se bort fra overskridelsen af en klagefrist og realitetsbehandle en for sent indgivet klage. Ved vurderingen af, hvorvidt en for sent indgivet klage kan realitetsbehandles, kan der bl.a. lægges vægt på fristoverskridelsens længde, om der foreligger undskyldelige omstændigheder, herunder om der er givet korrekt klagevejledning, samt hensynet til andre parter med modstående interesser, f.eks. afgørelsens adressat.

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis med hensyn til klagefrister er restriktiv, navnlig i sager, hvor der er andre parter med modstående interesser. En klage, der er indgivet efter udløbet af klagefristen, vil som udgangspunkt blive afvist, også selvom der er tale om overskridelse med blot en enkelt dag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at der i denne sag foreligger sådanne særlige omstændigheder, at klagen skal realitetsbehandles på trods af fristoverskridelsen. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at klager den 6. juni 2018 forgæves forsøgte at oprette klagen i klageportalen, da klageportalen var ude af drift. Klager har efterfølgende været i dialog med Miljø- og Fødevareklagenævnets sekretariat om at få klagen indsendt, og at klagen – efter omstændighederne – herefter blev indsendt gennem klageportalen så hurtigt som muligt.

⁸ Bekendtgørelse nr. 2255 af 29. december 2020 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 1, punkt 5.2: Bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald i affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg: a) For ikke-farligt affald, hvor kapaciteten er større end 3 tons/time. (s) b) For farligt affald, hvor kapaciteten er større end 10 tons/dag. (s).

Miljø- og Fødevareklagenævnet realitetsbehandler på denne baggrund klagen.

3.2.3 Ad 2) Basistilstandsrapport

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 14, 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. Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 3, at basistilstandsrapporten skal opfylde kravene i bilag 7.

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 65, stk. 3, at virksomheder, der er omfattet af stk. 1 og 2, skal udarbejde en basistilstandsrapport i forbindelse med ansøgning om udvidelse eller ændring, hvis ansøgningen indsendes efter 7. januar 2014 eller 7. juli 2015, jf. stk. 1 og 2, men før den første revurdering.

Når godkendelsesmyndigheden har modtaget en ansøgning om godkendelse af en bilag 1-virksomhed, herunder om godkendelse af en udvidelse eller ændring, træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt virksomheden skal udarbejde en basistilstandsrapport eller en supplerende basistilstandsrapport i henhold til § 14, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 15, stk. 1. Ifølge § 15, stk. 2, må der ikke meddeles godkendelse, før godkendelsesmyndigheden har modtaget en basistilstandsrapport, der opfylder kravene i bilag 7.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på denne baggrund, at det er en væsentlig retlig mangel, at der er meddelt miljøgodkendelse, før godkendelsesmyndigheden har modtaget en basistilstandsrapport, der opfylder kravene i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 7. Nævnet bemærker, at forholdet vedrørende, at de godkendte aktiviteter ikke indeholder nogen anlægselementer, som vil besværliggøre udarbejdelsen af basistilstandsrapporten, ikke kan medføre en fravigelse af kravet om basistilstandsrapport jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 14 og § 15, stk. 2.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Ifølge habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., skal der forud for, at der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.⁹ Det

⁹ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

fremgår af § 7, stk. 6, nr. 6, at godkendelse af virksomheder m.v. efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, er omfattet af § 6.

Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt. Viser konsekvensvurderingen, at projektet vil skade Natura 2000-området, kan der som udgangspunkt ikke meddeles godkendelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at vurderinger efter stk. 1-3 skal fremgå af afgørelsen.

Ved den fornyede behandling af sagen skal vurderingen af projektets påvirkning af Natura 2000-områderne fremgå af miljøgodkendelsen. Vurderingen skal bero på tidsvarende oplysninger, herunder skal inddrages evt. ændringer siden VVM-redegørelsen fra 2012.

3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 8. maj 2018 om tillæg til miljøgodkendelse til forbrænding af metalimprægneret træ, A1 , matr. nr. [REDACTED] , 2300 København S, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.