

12. marts 2021
Sagsnr.: 18/05719
Klagenr.: 1002687
HADE

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for udvidelse af plads hvor der neddeles, sorteres og komposteres haveaffald i Næstved Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Miljøstyrelsens afgørelse af 6. juli 2017 om, at en udvidelse af plads hvor der neddeles, sorteres og komposteres haveaffald (komposteringsplads) på A1, 4700 Næstved, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

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

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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 2. august 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- der ikke er foretaget en egentlig screening,
- der skulle have været foretaget en vurdering af det samlede anlæg, og
- der findes bedre alternativer.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har samtidig med klagen modtaget klage over tillæg til miljøgodkendelsen.⁴ Nævnet har den 12. marts 2021 truffet særskilt afgørelse i sagen.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området og forhistorie

V1 har aktiviteter bestående af et forbrændingsanlæg, et kraftvarmewærk, en genbrugsterminal og en komposteringsplads på A1, matr.nr. [REDACTED], 4700 Næstved. Den eksisterende komposteringsplads omfatter matr.nr. [REDACTED] og den vestlige del af matr. nr. [REDACTED], 4700 Næstved.

Miljøstyrelsen har den 19. september 2013 truffet afgørelse om revurdering af miljøgodkendelse til affaldsforbrændingsanlægget med tilhørende aktiviteter. Styrelsen har i den sammenhæng givet tilladelse til kompostering af haveaffald som biaktivitet på Næstved Komposteringsanlæg. Med tillæg til miljøgodkendelse af 21. oktober 2015 har Miljøstyrelsen givet tilladelse til neddeling, sortering og frakørsel af haveaffald på den eksisterende komposteringsplads.

Komposteringspladsen har åbent for borgere mandag til fredag i tidsrummet kl. 08.00 til kl. 18.00 og lørdag, søndag og helligdage i tidsrummet kl. 08.00 til kl. 17.00. For lastbiler har anlægget åbent hverdage og lørdage kl. 07.00 til kl. 17.00. Desuden har anlægget åbent for lastbiler lørdage kl. 17.00 til kl. 07.00 og hele søndage med den begrænsning, at der højst må være én lastbil på komposteringsanlægget ad gangen.

I en periode på ca. 1 uge hver måned vil der være drift af anlæggets neddelere og gummihjulslæsser i forbindelse med neddeling af materialer. Aktiviteter med neddelere og gummihjulslæsser foregår på hverdage i perioden kl. 07.00 til kl. 15.30. Typisk vil neddeleren være i drift i 5,5 timer pr. dag.

⁴ Sagsnr. 18/05705.

2.2 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 6. juli 2017 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at en udvidelse af plads hvor der neddeles, sorteres og komposteres haveaffald (komposteringsplads) på A1 , 4700 Næstved, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Projektet omfatter en udvidelse af aktiviteter, som i forvejen er godkendte på virksomheden, og at anlæggets navn ændres til V2 . Udvidelsen består af et areal på 8.600 m² på matr.nr. , der skal belægges med asfalt. På den nye plads vil der ikke foregå kompostering, men alene neddeling og sortering af haveaffald. Med projektet øges den modtagne mængde haveaffald med 10.000 tons, hvorved det samlede oplag af haveaffald udvides fra 15.000 tons til 25.000 tons årligt. Det modtagne haveaffald neddeles og sorteres i to fraktioner, henholdsvis til biobrændsel, som afsættes til energiudnyttelse, og til restaffald. Det fremgår af sagens oplysninger, at biobrændslet formentlig afsættes til forbrændingsanlægget, og at restaffaldet afsættes til jordforbedring hos ekstern aktør.

Yderligere omfatter projektet, at området, hvor private borgere skal aflevere haveaffald, flyttes til den nye plads. Åbningstiden på afleveringspladsen udvides, så der fra april til oktober er åbent for private borgere fra kl. 07.00 til kl. 21.00, og fra november til marts er åbent fra kl. 08.00 til kl. 18.00.

Det fremgår af afgørelsen, at den væsentligste miljøpåvirkning vurderes at være støj fra transport og neddeling af haveaffald, som er den mest støjende aktivitet på pladsen. Det fremgår endvidere, at de tilladte tidspunkter for neddeling er uændrede, og at neddeling vil foregå i ca. to uger hver måned. Støj fra maskiner i forbindelse med vending af kompost reduceres, da der komposteres mindre haveaffald. Miljøstyrelsen har i den forbindelse vurderet, at virksomheden vil kunne overholde de gældende støjgrænser, som svarer til styrelsens vejledende grænseværdier for støj.

Miljøstyrelsen har i afgørelsen lagt til grund, at det ansøgte projekt er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13 a, om ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 1 eller nærværende bilag, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Styrelsen har på baggrund af screeningen vurderet, at projektet ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt, hvorfor projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at det af Miljøstyrelsen udfyldte screeningsskema ikke kan udgøre en miljøvurdering eller en screening. Screeningsskemaet er et udtryk for new public management, hvor der blot krydses af i rubrikker for at afgøre, om projektet er omfattet af miljøvurderingspligt frem for at lave

en egentlig sagsbehandling af sagen. Klager har i den sammenhæng bemærket, at det er uklart, om skemaet er udtømmende for antallet af spørgsmål, eller om der skal foretages yderligere i forhold til en konkret vurdering. Endvidere har klager bemærket, at det er uklart, hvorvidt alle spørgsmålene i skemaet skal udfyldes, uanset om de er relevante for sagen.

I forlængelse heraf har klager anført, at en screening bør bygge på de metoder til at udarbejde miljøvurderinger, som findes i VVM-direktivet⁵ og den danske implementering af direktivet. Yderligere har klager anført, at Miljøstyrelsen i forbindelse med screeningen skal tilvejebringe en miljøteknisk beskrivelse af den ønskede ændring af komposteringsanlægget. Derudover skal der udarbejdes et flowdiagram, der viser produktionsforløbet med input og output. Yderligere har klager bemærket, at de danske regler, der implementerer industriemissionsdirektivet⁶ og affaldsrammedirektivet⁷, prioriterer løsninger som genanvendelse og recirkulation. Klager har i den sammenhæng påpeget, at produktion af kompost kan sidestilles med genanvendelse, hvorimod forbrænding af biomasse medfører ødelæggelse af ressourcer. Projektet burde derfor afvises ved screeningen.

Herefter har klager påpeget, at der ikke er tale om et enkeltstående anlæg, men flere sammenhængende anlæg på samme areal. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at foretage en screening, som kun omfatter ændringen af biobrændselsanlægget. Alle anlæg på arealet skal vurderes samlet. Klager har videre anført, at en samlet vurdering ville have afhjulpet flere modsatrettede tiltag og investeringer, hvilket ville have gavnet både miljøet og økonomien.

Derudover har klager bemærket, at screeningen ikke omhandler en udvidelse af biobrændselsanlægget, men derimod en ændring af virksomhedens aktivitet fra at producere kompost til en produktion af biobrændsel. Ændringen fra komposteringsanlæg til biobrændselsanlæg skyldes ifølge klager, at forskellige affaldsfraktioner bliver genanvendt, hvilket betyder, at affaldsforbrændingsanlægget mangler affald.

Klager har desuden anført en række betragtninger om et tidligere screenet pulpanlæg, hvor madaffald omdannes til pulp, som kan afsættes til biogasanlæg. I forbindelse hermed har klager anført, at der således transporteres affaldsenergi fra virksomheden frem for at benytte biogassen på egne anlæg eller lukke det gasfyrede kraftværk.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver.

Endeligt har klager anført en række bemærkninger om kompostproducerende biogasanlæg som alternativ til biobrændselsanlægget.

2.4 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 11. september 2017 til klagen bemærket, at der ikke er formkrav til en screening. Myndigheden skal ved vurdering af, om et projekt er omfattet af krav om miljøvurdering ifølge miljøvurderingsloven § 21, stk. 1, tage hensyn til kriterierne i bilag 6. Styrelsen har hertil oplyst, at styrelsen har screenet det ansøgte projekt efter miljøvurderingslovens bilag 6, og at screeningsskemaet i den forbindelse er anvendt som arbejdsredskab.

Derudover har Miljøstyrelsen bemærket, at miljøvurderingsloven ikke indeholder hjemmel til at vurdere alle aktiviteter på virksomheden i forbindelse med screening af et projekt, der alene omfatter en biaktivitet på virksomheden. Styrelsen har videre bemærket, at screeningen dog omfatter en vurdering af projektets karakteristika i kumulation med andre eksisterende og godkendte projekter. Styrelsen har påpeget, at støjen fra den øgede trafik er vurderet i kumulation med støj fra virksomheden. Desuden vil virksomheden også efter udvidelsen kunne overholde virksomhedens gældende støjvilkår. Styrelsen har i den sammenhæng oplyst, at styrelsen ikke har identificeret yderligere kumulative forhold.

Til klagepunktet om at udvidelsen vedrører affaldssortering og ikke kompostering, har Miljøstyrelsen oplyst, at pladsen under de eksisterende forhold både anvendes til kompostering og affaldssortering. Udvidelsen giver mulighed for yderligere affaldssortering. Hertil har styrelsen anført, at hvorvidt haveaffald og behandlede eller ubehandlede fraktioner af haveaffald efterfølgende føres til forbrænding eller genanvendelse ikke kan få indflydelse på screenings udfald.

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle, hvorvidt etableringen af det ansøgte projekt er miljøvurderingspligtigt.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Miljøstyrelsens afgørelse. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det af klager anførte om alternative løsninger og projektets hensigtsmæssighed ikke er forhold, som nævnet kan tage stilling til ved en retlig prøvelse af, om projektet er omfattet af krav om miljøvurdering. Nævnet bemærker dog, at en

beskrivelse af rimelige alternativer skal indgå i en miljøkonsekvensrapport, når projekter er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af et konkret projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

3.2.2 Miljøstyrelsens screeningsafgørelse

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Projekter omfattet af lovens bilag 1, er altid omfattet af kravet om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, forinden de kan påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af bilag 2, er omfattet af kravet om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projektet må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2, jf. § 21.

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, herunder bl.a.

projektets dimensioner og udformning, forurening og gener, projektets placering, den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt, og arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU lovgivningen.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.⁸ En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.⁹ Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for, at der foretages en miljøvurdering.

En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes, og erstatter således ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet.

Det ansøgte projekt omfatter en udvidelse af den eksisterende plads til neddeling, sortering og kompostering af haveaffald med et areal på 8.600 m², ligesom anlæggets navn ændres til V2 .

Miljø- og Fødevareklagenævnet er enig med Næstved Kommune i, at projektet herefter er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a, om ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 2, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige virkninger på miljøet.

Miljøstyrelsen har foretaget en screening af det ansøgte projekt, og har vurderet, at projektet samlet set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, hvorfor Miljøstyrelsen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, efter en samlet vurdering af sagens oplysninger og klagen, ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering af, at projektet ikke vil medføre væsentlige indvirkninger på miljøet, og dermed ikke udløser krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport. Nævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en *væsentlig* påvirkning af miljøet er *påregnelig*, og at Miljøstyrelsen har foretaget en vurdering af det konkrete ansøgte projekts indvirkning på miljøet. Det er nævnets vurdering,

⁸ Forslag nr.147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016.

⁹ Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, 2018.

at styrelsen i relevant omfang har forholdt sig til den kumulative påvirkning i forhold til virksomhedens eksisterende aktiviteter. Herunder har nævnet lagt vægt på, at styrelsen har vurderet projektets effekt på virksomhedens samlede støjbelastning, og at virksomheden efter udvidelsen fortsat vil kunne overholde de gældende støjvilkår.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det forhold, at projektet efter klagers opfattelse ikke følger industriemissionsdirektivets og affaldsrammedirektivets prioritering, ikke kan føre til et andet resultat. Nævnet skal herved igen bemærke, at miljøvurderingsloven ikke i sig selv sætter grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men alene stiller krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor. Nævnet bemærker i den sammenhæng, at det er det ansøgte projekt, der skal danne grundlag for screeningen. Det ansøgte projekt omhandler i det konkrete tilfælde alene en udvidelse af pladsen til neddeling, sortering og kompostering af haveaffald.

Vedrørende klagepunktet om Miljøstyrelsens anvendelse af screeningsskemaet bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at styrelsen ved vurderingen af, hvorvidt det ansøgte projekt er miljøvurderingspligtigt, skal tage hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, jf. lovens § 21, stk. 1, 2. pkt. Nævnet bemærker i den sammenhæng, at det er uden betydning for vurderingen, at styrelsen har anvendt et screeningsskema som arbejdsredskab, så længe alle relevante oplysninger om projektet er inddraget i screeningen, og styrelsen har foretaget en samlet vurdering af det ansøgte projekt og dets mulige væsentlige indvirkning på miljøet.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Miljøstyrelsens afgørelse af 6. juli 2017 om, at en udvidelse af plads hvor der neddeles, sorteres og komposteres haveaffald (komposteringsplads) på A1 , 4700 Næstved, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.