

24. juni 2020

Sagsnr.: 18/08621

Klagenummer: 1000112

CSG

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for projekt om yderligere deponering af blandet affald i Hvidovre Kommune

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 24. juli 2018 om, at projekt om yderligere deponering af blandet affald på v1 , A1 , 2650 Hvidovre, 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. 1225 af 25. oktober 2018 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 21. august 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- der er dioxin og PCB, som hører til verdens 12 farligste gifte, i shredderaffald og i en del af det andet farlige affald opbevaret på V1 .
- der mangler en vurdering af dioxin, PCB og tungmetaller i spildevand og i luften samt en vurdering af risikoen for og omfanget af brand i shredderaffald og konsekvenserne heraf, og
- det ansøgte projekt reelt er en del af et større projekt, som består af deponering af affald på V1 , og afbrænding af affald på Vestforbrændingen og ARC, og at der skulle have været foretaget en samlet miljøvurdering heraf.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 24. juli 2018 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at en yderligere deponering af blandet affald på V1 , A1 , 2650 Hvidovre, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det fremgår af afgørelsen, at projektet omfatter en forhøjelse af dele af de eksisterende deponeringsenheder på virksomheden fra +5,2 m op til kote +11 m. Projektet omfatter en merdeponering af op til 500.000 m³ affald. Merdeponeringen skal følge lokalplan nr. 516 således, at deponiceller med shredderaffald friholdes. Forøgelsen omfatter således alene deponering af blandet affald. Der er, ifølge afgørelsen, alene tale om en forøget deponering i højden, hvorfor udbredelsen af det eksisterende deponeringsareal ikke ændres.

Endvidere fremgår det af afgørelsen, at Hvidovre Kommune, der er tilsynsmyndighed for så vidt angår virksomhedens afledning af spildevand til det kommunale spildevandsrens anlæg, har afgivet oplysninger i forbindelse med Miljøstyrelsens behandling af sagen. Her har kommunen oplyst, at bygherre har en spildevandstilladelse fra 14. december 1993, og at denne skal revideres nu. Kommunen har derfor tilkendegivet at ville kontakte virksomheden og anmode om en redegørelse for, hvad forøgelsen af fyldhøjden vil have af betydning for indholdsstofferne i perkolatet. Kommunen har desuden oplyst, at bygherre i en lang årrække ikke har været i stand til at overholde kravværdien for ammonium, ligesom der ind imellem er overskridelse på metaller.

Om baggrunden for det ansøgte projekt fremgår det af screeningsskemaet, at virksomheden driver deponeringsanlægget på A1, 2650 Hvidovre. Deponeringskapaciteten er tæt på at være opbrugt og det forventes således, at anlægget må stoppe for at modtage affald til deponering senest medio 2019. Der er ikke andre muligheder for deponering af blandet affald i Københavnsområdet, og det haster derfor med at få etableret supplerende deponeringskapacitet. For virksomheden vil det være økonomisk mest effektivt og gennemførligt inden for tidshorisonten, at etablere en supplerende fyldhøjde på det eksisterende anlæg. Den væsentligste årsag hertil er, at der dermed ikke skal inddrages nye arealer til deponeringsenheder med etablering af nye membran- og perkolatopsamlingssystemer. Derfor har virksomheden ansøgt om, som et tillæg til den nugældende miljøgodkendelse, at øge den endelige terrænhøjde over enheder med blandet affald. En sådan forøgelse af fyldhøjden vurderes at give en supplerende levetid for deponeringsanlægget på 15 - 20 år.

Det fremgår endvidere af screeningsskemaet, at projektet er godkendelsespligtigt efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven,⁴ og at der derfor vil blive udarbejdet en miljøgodkendelse, hvori der vil blive stillet vilkår for det ansøgte projekt. Der findes ikke standardvilkår for det ansøgte projekt, men projektet er omfattet af reguleringen i deponeringsbekendtgørelsen.⁵ Projektet er herudover omfattet af Miljøstyrelsens vejledning om begrænsning af lugtgener fra virksomheder.⁶ Det er styrelsens vurdering, at det samlede projekt vil kunne overholde de vejledende grænseværdier for luftforurening, samt grænseværdierne fastsat i virksomhedens miljøgodkendelse.

I forhold til spildevand og overfladevand har Miljøstyrelsen i screeningskemaet bemærket, at spildevandsmængden eller graden af belastede indholdsstoffer ikke forventes at ændres væsentligt ved en øget affaldsmængde i højden. Der vil formentlig være en længere opholdstid/ transporttid for nedtrængende regnvand, men det vurderes ikke at ændre perkolatsammensætningen eller perkolatstyrken væsentligt. Styrelsen bemærker endvidere, at spekulationer om, at perkolatet vil blive mere forureningsbelastet af den længere opholdstid gennem affaldet, ikke synes at være eftervist i praksis grundet de i forvejen ringe affaldshøjder, som er på anlægget, samt vandets redoxpotentiale. Det fremgår i øvrigt af afgørelsen, at de miljøbeskyttende foranstaltninger som perkolatdræn og membraner kan klare den øgede vægt og påvirkning fra det ekstra affald.

Miljøstyrelsen har vedrørende påvirkningen fra andre lignende anlæg eller aktiviteter i området (kumulative forhold) i screeningsskemaet bemærket,

⁴ Miljøstyrelsen har henvist til lovbekendtgørelse nr. 1189 af 27. september 2016. Den nugældende er lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019.

⁵ Miljøstyrelsen har henvist til bekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2013 om deponeringsanlæg. Den nugældende er bekendtgørelse nr. 1253 af 21. november 2019.

⁶ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 4 / 1985 om begrænsning af lugtgener fra virksomheder.

at der ved siden af deponiet på samme matrikel drives en mindre genbrugsplads, og at denne aktivitet fortsætter indtil, der også skal deponeres i det område. Påvirkningen fra det ansøgte projekt vurderes at være meget begrænset i forhold til påvirkningen fra den samlede aktivitet, og projektet vurderes ikke at udgøre en væsentlig ændring af påvirkningen fra det samlede deponi.

Miljøstyrelsen har i screeningsskemaet bemærket, at det ansøgte projekt er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 11 b, Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter som ikke er omfattet af bilag 1). Herefter har styrelsen på baggrund af screeningen vurderet, at det anmeldte projekt ikke er miljøvurderingspligtigt, fordi det, ud fra det i sagen oplyste, ikke vil kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at der er dioxin og PCB i shredderaffald og i en del af det øvrige farlige affald, der opbevares på virksomheden, og at dioxin og PCB hører til verdens 12 værste miljøgifte. Affaldsfraktioner med dioxin og PCB må derfor hverken lagres eller deponeres, men skal destrueres hurtigst muligt. Fortum (det tidligere Kommune Kemi) har en kontrakt med Miljøstyrelsen om at stille kapacitet til rådighed for hele Danmark til destruktion af lige netop denne type af affald. Det er således efter klagers opfattelse ikke korrekt, når bygherre påstår, at der ikke er godkendte afleveringsmuligheder for affald med et indhold af dioxin og PCB.

I forhold til den påklagede afgørelse har klager anført, at Miljøstyrelsens screening er mangelfuld, da der mangler en vurdering af dioxin, PCB og tungmetaller i spildevand og i luften, samt en vurdering af risikoen for og omfanget af brand i shredderaffald og konsekvenserne heraf. At det fremgår af screeningen, at den eksisterende spildevandstilladelse fra 1993 skal revideres, er, ifølge klager, ikke en vurdering af miljøeffekten i omgivelserne, men snarere en udsættelse af vurderingen til efter tilladelsen til deponiet er meddelt.

Klager har endvidere oplyst, at en forøgelse af mængden af affald med dioxin og PCB, vil forøge mængden af dioxin og PCB i spildevandet. Spildevandet fra virksomheden ledes til BIOFOS renseanlæg, og dioxin og PCB fordeles her på spildevandsslammet og det spildevand, der udledes til Køge Bugt. Klager bemærker, at Østersøen og Køge Bugt i forvejen er overbelastet med dioxin og PCB, og henviser til, at laks fanget i Østersøen ikke må sælges i EU. Ifølge klager skal affald med indhold af dioxin og PCB destrueres ved efterforbrænding med temperatur over 1.100 C i minimum 2 sek. Der skal derudover sikres god turbulens, og det er endvidere vigtigt, at både røggasrenseprodukt og slagge deponeres. I stedet for at fortsætte en forurenende deponering, der strider mod POP forordningen, burde Miljøstyrelsen derfor forlange en afvikling af deponiet i takt med at affald med indhold af dioxin og PCB destrueres på anlæg, der kan leve op til ovenstående.

Endeligt har klager anført, at deponeringen af affald på V1 og forbrændingen på forbrændingsanlæggene ARC og Vestforbrændingen må anses for at være et samlet projekt, idet aktiviteterne på ARC og Vestforbrændingen er en del af den samlede plan for at brænde farligt affald. Det er klagers opfattelse, at der skulle have været udarbejdet en samlet miljøkonsekvensrapport for hele projektet.

2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 19. september 2019 til klagen oplyst, at dioxiner i affaldssammenhænge ofte optræder i røggasrenseprodukter, og at denne type affald ikke deponeres på V1. Miljøstyrelsen har tillige påpeget, at det er kommunerne, der er myndighed for at anvise affaldet, og at styrelsen derfor ikke har kompetence til at anvise affald med PCB indhold til destruktion hos Fortum.

Miljøstyrelsen har endvidere fastslået, at det på virksomheden er tilladt at deponere anvist affald, hvor PCB-indholdet er mellem 1 og 50 mg/kg, (ikke-farligt affald) på særskilte enheder for blandet affald. PCB-holdigt affald kan deponeres, hvis affaldet er svært at håndtere på et forbrændingsanlæg (f.eks. store mængder beton). For så vidt angår deponeringen af PCB-holdigt affald på deponeringsanlæg for blandet affald, er det Miljøstyrelsens anbefaling, at det PCB-holdige affald deponeres i særskilte celler, hvor det efterfølgende kan lokaliseres, hvilket også er tilfældet på V1.

I forhold til klagepunktet om manglende vurdering af konsekvenserne ved brand i shredderaffald har Miljøstyrelsen anført, at det ansøgte projekt ikke omhandler deponering af shredderaffald, hvilket er beskrevet tydeligt i screeningen, såvel som i afgørelsen. I øvrigt er det shredderaffald, som allerede i dag er deponeret på virksomheden, overdækket med jord, hvorfor det vurderes ikke at udgøre en risiko for brand.

I forhold til klagepunktet om, at virksomhedens eksisterende spildevandstilladelse ikke indgår i Miljøstyrelsens screening, har styrelsen påpeget, at det er kommunen, der er ansvarlig myndighed for afledningstilladelsen. Styrelsen har vurderet, at det opsamlede spildevand (perkolat), der sendes til kommunal rensning, ikke ændres væsentligt i forhold til det nuværende forureningsniveau som følge af forhøjet fyldhøjde. Denne vurdering er baseret på erfaringstal fra andre lignede deponier, hvor fyldhøjden ikke har ændret perkolatsammensætningen væsentligt.

Miljøstyrelsen har gjort opmærksom på, at det i ansøgningsmaterialet fejlagtigt er anført, at virksomheden allerede har opnået en miljøgodkendelse og miljøvurderingstilladelse til at udtage shredderaffald. Anlægget har ikke godkendelse til at udtage shredderaffald, og har heller ikke tilladelse til at udgrave/opgrave deponeret affald, hverken farligt eller ikke-farligt affald.

Endeligt har Miljøstyrelsen oplyst, at det ansøgte projekt omfatter deponering af ikke-farligt affald på et deponi, der i forvejen er godkendt til denne aktivitet. Der er således tale om en ændring af et eksisterende anlæg, og projektet er derfor screenet efter bilag 2, punkt 13 a om ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 1 eller 2, som allerede er godkendt. Projektet om merdeponering af blandet affald (ikke-farligt affald) på V1 er uafhængigt af projekter om forbrænding af farligt affald på Vestforbrændingen og ARC. Der er tale om tre forskellige projekter med tre selvstændige bygherrer, og det er styrelsens vurdering, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem disse, som medfører, at projekterne skal vurderes i én samlet miljøkonsekvensrapport.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 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 skønmæssige 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 procedurene herfor.

3.1.2 Obligatorisk miljøvurderingspligt for det ansøgte projekt

Miljø- og Fødevareklagenævnet har forstået klagen således, at den dels omhandler, at det ansøgte projekt er omfattet af lovens bilag 1 med deraf følgende obligatorisk miljøvurdering, og dels at screeningsafgørelsen, såfremt projektet alene måtte være omfattet af bilag 2, er mangelfuld.

Bilag 1, punkt 9 omfatter anlæg til bortskaffelse af farligt affald ved forbrænding, kemisk behandling (som defineret i bilag 1 til Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald, afsnit

D9) eller deponering i jorden som defineret i artikel 3, nr. 2, i det nævnte direktiv.

Bilag 1, punkt 10 omfatter anlæg til bortskaffelse af ikke-farligt affald ved forbrænding eller kemisk behandling (som defineret i bilag 1 til Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald, afsnit D9) med en kapacitet på over 100 tons/dag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ansøgte projekt ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1.

Ved vurderingen af, at projektet ikke er omfattet af bilagets punkt 9, har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det ansøgte projekt alene omfatter deponering af blandet affald, og at projektet således ikke omfatter bortskaffelse af farligt affald ved forbrænding, kemisk behandling eller deponering i jorden.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, er projektet heller ikke omfattet af bilagets punkt 10, idet projektet ikke omfatter forbrænding eller kemisk behandling af affaldet, men alene en forhøjelse i terrænet over enheder med blandet affald. I den sammenhæng har nævnet tillige vurderet, at projektet ikke har en sådan sammenhæng med Vestforbrændingen og ARC, at det bliver omfattet af bilagets punkt 10. Her har nævnet dels lagt vægt på, at de tre projekter har forskellige bygherrer, dels på den forholdsvis store afstand imellem den fysiske placering af de tre forskellige anlæg.

3.1.3 Miljøstyrelsens screeningsafgørelse

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.⁷ En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.⁸ Det indebærer, at

⁷ Forslag nr.147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016.

⁸ Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, 2018.

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ansøgte projekt er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13 a, (ændring eller udvidelse af projekt, som ikke er omfattet af bilag 1), da projektet omfatter en mer-deponering af ikke-farligt affald på et allerede eksisterende deponi, der i forvejen er godkendt til denne aktivitet.

Miljøstyrelsen har foretaget en screening af det ansøgte projekt om fortsat deponering af blandet affald på V1, og har vurderet, at projektet samlet set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, hvorfor styrelsen 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 merdeponering af blandet affald (ikke-farligt) på V1 ikke vil medføre væsentlige indvirkninger på miljøet, og dermed ikke udløser krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport.

Ved vurderingen af Miljøstyrelsens screening har Miljø- og Fødevareklagenævnet taget udgangspunkt i, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en *væsentlig* påvirkning af miljøet er *påregnelig*. Nævnet har herefter lagt vægt på, at styrelsen har foretaget en vurdering af det konkrete ansøgte projekts indvirkning på miljøet. Da det ansøgte projekt ikke omfatter deponering af shredderaffald, er nævnet enig med styrelsen i, at risici forbundet med denne type affald ikke skal indgå i screeningen af projektet. Nævnet har endvidere lagt vægt på styrelsens vurdering af, at projektet kan overholde de vejledende grænseværdier for luftforurening, og at projektet ikke vil påvirke spildevandsmængden og indholdet heri væsentligt. Nævnet har tillige lagt vægt på styrelsens vurdering af, at de miljøbeskyttende foranstaltninger som perkolatdræn og membraner vil kunne klare den øgede vægt og påvirkning fra det ekstra affald.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker herefter, at en screeningsafgørelse ikke er en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes. Afgørelsen erstatter således ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet. Det er herefter op til kommunen i en godkendelse eller tilladelse til det ansøgte projekt at fastsætte vilkår for at forhindre eventuel forurening af virksomhedens omgivelser.

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 24. juli 2018 om, at yderligere deponering af blandet affald på V1 A1, 2650 Hvidovre ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.