

18. december 2020

Sagsnr.: 19/03136

Klagenr.: 1003530

LSO

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af tilladelse til genindbygning af slagger under kommende p-hus i Gladsaxe Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 33, jf. § 91.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Gladsaxe Kommunes afgørelse af 15. februar 2019 om tilladelse til genindbygning af ca. 600 tons slagger under kommende p-hus på A 1 , m atr.nr. A 3, Gladsaxe 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.

**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. 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 Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 13. marts 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har anført, at tilladelsen bygger på en række usikkerheder, herunder at det skal dokumenteres, at der ikke sker yderligere forurening af grundvandet, og at det skal oplyses, hvilke stoffer der er målt i poreluften.

Klager har videre anført, at kommunen i tilladelsen skal oplyse, at mennesker ikke må opholde sig i bygningen, og at der skal lægges dræn ned i den knuste beton og slaggen, så den forurenede poreluft kan fjernes enten ved naturlig eller mekanisk ventilation.

Klager har desuden anført, at der skal udføres målinger af relevante stoffer, herunder især arsen, og at det skal præciseres hvilke overflader, der forekommer uden for p-huset.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Sagen vedrører matrikel A 3 beliggende A 1, 2860 Søborg i Gladsaxe kommune, hvor der er planlagt opførelse af et nyt p-hus.

Matriklen er beliggende i et område med drikkevandsinteresser og inden for indvindingsoplandet til V 2.

2.2 Den påklagede afgørelse

Gladsaxe Kommune har den 15. februar 2019 givet tilladelse til at genindbygge op til 600 tons slagge under et kommende p-hus på A 1. Tilladelsen er givet efter miljøbeskyttelseslovens § 19.

Det fremgår af afgørelsen, at der i forbindelse med nedrivning af tidligere fabriksbygninger og opførelse af beboelsesejendomme på nabomatriklen, matrikel nr. F 1 beliggende A 2, 2860 Søborg, er konstateret et sammenhængende slaggelag, og for at nyttiggøre slaggen ønskes denne genindbygget under det kommende p-hus på A 1, matrikel nr. A 3.

Det fremgår af afgørelsen, at A 1, matrikel nr. A 3, er kortlagt som forurenede på Vidensniveau 2, da der er konstateret væsentlig forurening i jord, grundvand og poreluft. Forureningen udgøres særligt af chlorerede oplysningsmidler fra tidligere virksomheders aktiviteter på ejendommen.

Det fremgår videre, at slaggen er dokumenteret med én blandprøve pr. 120 tons, hvor i alt fem prøver er analyseret, og at slaggen efter aftale med Gladsaxe Kommune er analyseret for jordpakken: metaller, PHA'er og kulbrinter.

Det fremgår, at i de fem analyser fra milerne 34-38 er der konstateret indhold af tungmetaller og PAH'ere svarende til kategori 1 i jordflytningsbekendtgørelsen, og at der for kulbrinterne er konstateret tunge og total kulbrinter under jordkvalitetskriteriet på 100 mg/kg TS. Det fremgår desuden, at i to af prøverne er indholdet af nikkel på niveau med afskæringskriteriet på 30 mg/kg TS.

Det fremgår videre, at Gladsaxe Kommune har vurderet, at genindbygning af slagger, der er forurenet svarende til kategori 1 i jordflytningsbekendtgørelsen, og som indeholder nikkel på niveau med afskæringskriteriet i to af de fem analyser fra matrikel nr. A 3, ikke vil medføre en yderligere risiko for spredning af forurening til omgivelserne eller til grundvandsressourcerne, ligesom placeringen af slaggen under byggeriet vil hindre direkte kontakt med slaggen.

Det fremgår af afgørelsen, at Gladsaxe Kommune på denne baggrund har givet tilladelse til at genindbygge op til 600 tons slagger på følgende vilkår:

1. at projektet omkring genindbygning af slagger gennemføres som beskrevet i ansøgningen af 14. januar 2019,
2. at der på matrikel A 3, genindbygges max. 600 tons slagger forurenet svarende til maksimalt kategori 1, jf. jordflytningsbekendtgørelsen,
3. at slaggen indbygges under faste belægninger, jf. ansøgningen,
4. at der kun genindbygges slagger på matrikel nr. A 3, som er opgravet på matrikel nr. F 1 e. Der må således ikke uden særskilt ansøgning genindbygges lettere forurenet materiale fra andre matrikler eller lokaliteter,
5. at det rene og forurenede materiale altid holdes adskilt,
6. at der senest 4 uger efter genindbygningen har fundet sted sendes en redegørelse indeholdende:
 - angivelse af mængder slagger der er genindbygget og til hvilket niveau (kote) inkl. dokumentation, og
 - kortskitser der angiver, hvor der er udlagt slagger, og
7. at den meddelelse tilladelse bortfalder, hvis den ikke er udbyttet inden 1 år efter tilladelsen er meddelt.

2.3 Gladsaxe Kommunes bemærkninger til klagen

Gladsaxe Kommune har den 1. april 2019 sendt bemærkninger til klagen, hvor de oplyser, at kommunen fastholder afgørelsen af 15. februar 2019.

Gladsaxe Kommune har oplyst, at forhold om poreluften og målte stoffer i poreluften ikke er omfattet af kommunens tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, men er beskrevet og reguleret i tilladelsen efter jordforureningslovens § 8. Herudover har Gladsaxe Kommune oplyst, at indbygningen af slagger ikke medfører afdampning af miljøfremmede stoffer, men at afdampning fra allerede konstaterede jord- og grundvandsforurening er reguleret i tilladelsen efter jordforureningslovens § 8.

2.4 Andre bemærkninger til klagen

V 1, som er adressat for afgørelsen, har den 8. maj 2019 sendt bemærkninger i anledning af klagesagen. V 1 har anført, at de ikke mener, at projektet udgør en risiko for mennesker eller miljø, og at projektet er vurderet ud fra gældende love, regler, vejledninger og almindelig praksis på området af et kvalificeret rådgivende ingeniørfirma og Gladsaxe Kommune.

Herudover har V 1 anført en række bemærkninger om generelle fordele for miljøet ved genindbygning af egnede materialer lokalt.

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, 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.⁴

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 alene fundet anledning til at foretage en prøvelse af afgørelsens hjemmelsgrundlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Miljøbeskyttelseslovens § 19 indeholder regler for blandet andet oplæg af restprodukter på jorden:

”§ 19. Stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, må ikke uden tilladelse

- 1) nedgraves i jorden,
- 2) udledes eller oplægges på jorden eller
- 3) afledes til undergrunden.

Stk. 2. Beholdere med de stoffer, produkter og materialer, der er nævnt i stk. 1, må heller ikke uden tilladelse være nedgravet i jorden.

⁴ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

Stk. 3. Tætte beholdere, der alene anvendes til ajle, gylle, ensilagesaft, mælkerumsvand og møddingvand, må dog være nedgravet uden tilladelse efter stk. 2.

Stk. 4. Tilladelse efter stk. 1 og 2 gives af kommunalbestyrelsen, medmindre miljøministeren fastsætter andre regler.”

Denne bestemmelse tager sigte på at beskytte grundvand, jord og undergrund.

Anvendelse af slagter til bygge- og anlægsprojekter er generelt reguleret i restproduktbekendtgørelsen⁵, hvorefter restprodukter i tre nærmere angivne kategorier i vidt omfang kan benyttes til bestemte bygge- og anlægsprojekter uden tilladelse.

Kategorierne er nærmere definerede i restproduktbekendtgørelsens bilag 8, herunder med angivelse af grænseværdier for en række stoffer. De omfattede bygge- og anlægsarbejder fremgår af bekendtgørelsens § 2, nr. 5 og bilag 4 og bilag 5.

Restproduktbekendtgørelsens §§ 5 og 7 angiver følgende om anvendelse af restprodukter uden for de 3 kategorier i bilag 8:

”§ 5 [...]

Stk. 4. Tilladelse til anvendelse af jord eller restprodukter, der ikke er omfattet af kategori 1, 2 eller 3, meddeles efter bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven. Tilladelse til anvendelse af jord eller restprodukter, der er omfattet af kategori 1, 2 eller 3, og som ikke kan anvendes uden tilladelse efter denne bekendtgørelse eller opnå dispensation efter § 7, meddeles efter bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven.”

”§ 7. Kommunalbestyrelsen kan meddele dispensation fra kravene ved anvendelse indenfor den pågældende kategori i bilag 4 og 5, hvis anvendelsen er anlægsteknisk begrundet og miljømæssig forsvarlig. Der kan ikke meddeles dispensation fra typen af bygge- og anlægsarbejde. Kommunalbestyrelsen kan gøre en dispensation betinget af, at nærmere angivne vilkår overholdes.”

Herudover er en række forurenede aktiviteter og anlæg omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1 om godkendelsespligtig listevirksomhed.

”§ 33. Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf. Listevirksomhed må heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, herunder med hensyn til

⁵ Bekendtgørelse nr. 1672 af 15. december 2016 om anvendelse af restprodukter, jord og sorteret bygge- og anlægsaffald

affaldsfrembringelsen, på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt.”

I godkendelsesbekendtgørelsens⁶ bilag 2 er angivet forskellige kategorier af godkendelsespligtige virksomheder, herunder:

”K 201. Anlæg, der nyttiggør farligt affald, hvor virksomhedens aktiviteter ikke er omfattet af listepunkt 5.1 eller 5.2 b i bilag 1.

[...]

K 206. Anlæg, der nyttiggør ikke-farligt affald, bortset fra anlæg under listepunkt 5.3 i bilag 1, autoophugning, skibsofhugning, biogasfremstilling, kompostering og forbrænding.

K 207. Deponeringsanlæg for ikke-farligt affald, som modtager mindre end eller lig med 10 tons affald pr. dag, og som har en samlet kapacitet på mindre end eller lig med 25.000 tons, med undtagelse af anlæg for deponering af inert affald.

[...]

K 217. Deponeringsanlæg for farligt affald, som modtager 10 tons om dagen eller mindre og har en samlet kapacitet på under 25.000 tons.

Andre anlæg til bortskaffelse af farligt affald, hvor kapaciteten er mindre end eller lig med 10 tons pr. dag.”

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, om slaggen i den konkrete sag er analyseret og vurderet af Gladsaxe Kommune i henhold til restproduktbekendtgørelsens kategorier eller bygge- og anlægstyper.

Såfremt projektet ikke er omfattet af restproduktbekendtgørelsen, er spørgsmålet herefter, om projektet med genindbygning af slagger er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 19 eller § 33. Dette har blandt andet betydning for, hvilke oplysninger Gladsaxe Kommune skal kræve i forbindelse med sagens behandling, og hvilke vilkår kommunen kan eller skal stille for at sikre, at der ikke opstår fare for skade på miljøet, herunder risiko for eller tilførsel af miljøskadelige stoffer til grundvandet i området.

Listevirksomhed skal godkendes efter de regler, der gælder for godkendelsespligtige virksomheder, anlæg eller indretning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33. Såfremt en aktivitet er omfattet af en af godkendelsesbekendtgørelsens listepunkter, kan der ikke gives tilladelse efter lovens § 19. Der henvises til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i NMK-10-00926 og NMK-10-00346 samt til NoMO 2013, nr. 101, om miljøgodkendelse af forurenede overskudsjord i støjvolde, diger m.v.

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

Slagger er affald i affaldsbekendtgørelsens⁷ forstand. Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse kan projektet med genindbygning af ca. 600 tons slagger enten være omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens listepunkt K 207 (deponering af ikke farligt affald), K 217 (deponering af farligt affald), K 201 (nyttiggørelse af farligt affald) eller K 206 (nyttiggørelse af ikke farligt affald).

Det fremgår af affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 36, at der ved nyttiggørelse af affald blandet andet forstås enhver operation, hvis hovedresultat er, enten at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller at affaldet bliver forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt.

Ud fra sagens oplysninger, er det ikke muligt for Miljø- og Fødevareklagenævnet at vurdere, om slaggen, som ønskes anvendt, alene erstatter anvendelsen af andre materialer (nyttiggørelse), eller om der fyldes mere slagge/affald på, end hvad der er nødvendigt af hensyn til terrænregulering og anlægget i øvrigt (deponering). Dette vil derfor skulle vurderes af Gladsaxe Kommune, der tillige skal vurdere, hvorvidt der er tale om farligt eller ikke-farligt affald, jf. affaldsbekendtgørelsens bestemmelser herom.

Såfremt projektet ønskes gennemført som beskrevet, er det Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at Gladsaxe Kommune skal foretage en vurdering af, om projektet er omfattet af restproduktbekendtgørelsen. I modsat fald kræver projektet en miljøgodkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33, idet nævnet har lagt vægt på, at der er tale om affald, og at projektet må betragtes som et anlæg. Der skal i så tilfælde indgives fornyet ansøgning efter godkendelsesbekendtgørelsen til Gladsaxe Kommune, der skal gennemføre en godkendelsesbehandling af projektet.⁸

Miljø- og Fødevareklagenævnet gør opmærksom på, at nævnet ikke har forholdt sig til, om projektet kan omfattes af restproduktbekendtgørelsen.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Kommunen skal ved den fornyede behandling af sagen vurdere om projektet tillige er omfattet af miljøvurderingsloven.⁹

3.4 Gebyr

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

⁷ Bekendtgørelse nr. 224 af 8. marts 2019.

⁸ Bekendtgørelse nr. 1534 af 9. december 2019 om godkendelse af listevirksomhed.

⁹ Bekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Gladsaxe Kommunes afgørelse af 15. februar 2019 om tilladelse til genindbygning af ca. 600 tons slagge under kommende p-hus på A 1 , matr.nr. A 3 e og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.