

Vordingborg Kommune
Valdemarsgade 43
4760 Vordingborg

Dato: 31-10-2016

Tilsynet

Henvendelse vedrørende Vordingborg Kommune om administration af miljøgodkendelse (jeres sagsnr.: 14/32563)

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Til orientering har Statsforvaltningen i dag skrevet følgende til Jungshoved Miljøgruppe v/ Ilse Hein:

Sagsnummer.: 2014 - 190843
SAGSBEHANDLER:
Marianne Mathiesen

"Du har den 18. august 2014 på vegne af Jungshoved Miljøgruppe rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Telefon: 7256 7000
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

Sagen vedrører Vordingborg Kommunes myndighedsbehandling af Lynggård Biogas. Du mener ikke, at Vordingborg Kommune sikrer overholdelse af den gældende miljøgodkendelse fra 2011, på trods af viden om, at produktionen ikke holder sig inden for den tilladte kapacitet og biomassens sammensætning. Vordingborg Kommune har endvidere ikke stillet vilkår og sanktioneret ved udslip til Natura 2000-område, på trods af, at udslippene fortsætter og forårsager store forureninger i det beskyttede kystområde.

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/kontakt

Resumé

Statsforvaltningen finder ikke, at Vordingborg Kommune har overtrådt den lovgivning, som vi fører tilsyn med.

Statsforvaltningen foretager ikke yderligere i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund

Du har oplyst, at Natur- og Miljøklagenævnet den 13. december 2013

traf afgørelse om hjemvisning af Vordingborg Kommunes miljøgodkendelse til fornyet behandling og udarbejdelse af en VVM-redegørelse. Herefter var miljøgodkendelsen fra 2001 gældende for biogasanlægget. Miljøgodkendelsens vilkår omfatter tilladelse til 19.000 ton biomasse fordelt på 18.250 ton gylle og 17 læs fiskeolie pr. år. Du har henvist til, at virksomhedsejeren på et møde erklærede, at produktionen – i strid med miljøgodkendelsen - hovedsageligt baseres på import af industrielle affaldsprodukter, således at gyllen fra den tilknyttede svineproduktion udbringes uafgasset. Baseret på de transporter til anlægget, som Jungshoved Miljøgruppe har observeret, er der siden Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse tilført uforholdsmæssigt store mængder bioaffald til anlægget. Vordingborg Kommune har ikke været i stand til at udlevere nøjagtige data om kvantitet og sammensætning af tilførte affaldsprodukter fra 2001 til 2014. Særligt for 2014, hvor Lynggård Biogas er overgået til godkendelsen fra 2001, er det svært at få oplyst, hvilke mængder og hvilken sammensætning, der er tilført anlægget.

Du har endvidere oplyst, at der de sidste 3 år er konstateret 5 alvorlige udslip fra produktionskomplekset omkring biogasanlægget via drænsystemet til Bøgestrømmen. Vordingborg Kommunes reaktion har været politianmeldelse og påbud om øjeblikkelig anmeldelse af udslip fra virksomheden og iværksættelse af foranstaltninger for at undgå udslip til Bøgestrømmen. Det til trods fortsætter udslippene, hvorfor du mener der bør stilles skærpende vilkår fulgt op af sanktionering, som kan få virksomheden til at indføre en miljøforsvarlig praksis.

Vordingborg Kommune har den 22. december 2014 redegjort for kommunens tilsyn med Lynggård Biogas og sagsforløbet forud for din klage. Kommunen har bl.a. oplyst, at der i marts 2011 blev meddelt miljøgodkendelse til udvidelse af biogasanlægget. Afgørelsen blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som i foråret 2014 traf afgørelse om, at udvidelsen udløste krav om VVM-tillæg. Virksomheden påbegyndte processen, men besluttede inden længe at trække ansøgningen om miljøgodkendelse tilbage. Indtil nævnets afgørelse havde miljøgodkendelsen således været gyldig og udnyttet i tre år. Siden nævnets afgørelse har virksomheden været drevet under produktionsrammerne i miljøgodkendelsen fra 2001. I september 2014 har virksomheden besluttet at søge om miljøgodkendelse af en mængde, der svarer til anlæggets reelle kapacitet, og det er mindre end den mængde, der automatisk udløser et VVM-tillæg. Ansøgningen var på tidspunktet for kommunens redegørelse endnu ikke modtaget i kommunen.

Med hensyn til produktionens størrelse havde Vordingborg Kommune ikke på tidspunktet for kommunens redegørelse oplysninger, der kunne afgøre, om produktionen aktuelt var større end tilladt. Disse oplysninger fås ved de årlige opgørelser af input til og output fra biogasanlægget, som laves for høståret. Opgørelsen for høståret august 2013 – juli 2014 indeholder kun data for de sidste par måneders drift under den gamle miljøgodkendelse, og kommunen vurderer ikke, at denne opgørelse viser, at miljøgodkendelsen ikke bliver overholdt.

Med hensyn til biomassens sammensætning har Vordingborg Kommune henvist til, at virksomheden har oplyst, at biomasse tilført udefra i en vis udstrækning afgasses i stedet for gylle. I vilkårene til den gældende virksomhedsgodkendelse er mængden af biomasse, der må tilføres anlægget, reguleret, men ikke dens sammensætning. Kommunen har derfor i en del år administreret alene ud fra slambekendtgørelsen og kravet om, at max. 25 % af det afgassede materiale må stamme fra affald udefra, hvis det skal udbringes efter slambekendtgørelsens undtagelsesbestemmelse i § 10, hvor udbringningen sker efter reglerne om udbringning af gødning. I de sidste par år har andelen af biomasseaffald oversteget 25 %. Det kan i en vis udstrækning skyldes, at der ikke er lige så meget

godt biomasseaffald tilgængeligt nu som da miljøgodkendelsen blev meddelt. Da der er en ny ansøgning om miljøgodkendelse på vej, har Vordingborg Kommune besluttet at fortsætte denne praksis indtil der meddeles miljøgodkendelse, fordi det efter kommunens vurdering har meget begrænset miljømæssig betydning. Den væsentligste problemstilling ved tilførsel af affald udefra er efter kommunens opfattelse til- og frakørsel af lastbiler med biomasseaffald.

Vordingborg Kommune har bekræftet, at der har været udslip fra produktionskomplekset omkring biogasanlægget. I forbindelse med den kommende behandling af en fornyet miljøgodkendelse af anlægget vil der blive stillet krav om en løsning, der giver mulighed for tilbageholdelse og opsamling af eventuelle spild i drænsystemet. Kommunens oprindelige intention var at gennemføre tiltaget i drænsystemet ved påbud, men det ville udløse gennemtvungelse af standardvilkår for hele virksomheden ved en proces svarende til den, som virksomheden nu er i gang med ved ansøgning om miljøgodkendelse. Der er endnu ikke truffet beslutning om håndhævelsesmæssige sanktioner for den seneste udledning.

Om miljøgodkendelsen fra 2001 har Vordingborg Kommune bemærket, at virksomheden efterlever vilkåret med kapacitetsgrænsen. I redegørelsen til miljøgodkendelsen nævnes, at der udover gylle tilføres 17 læs fiskeolie. Oplysningen om mængden af fiskeolieaffald kan karakteriseres som en oplysning, der ligger til grund for miljøgodkendelse, men kan efter kommunens vurdering ikke håndhæves på grundlag af det generelle vilkår 1.2 om grundlaget for godkendelsen. I miljøgodkendelsens vilkår 6.2 kræves, at der skal foreligge deklaration på de anvendte tilsætningsstoffer (fiskeolie-slamm o. lign.) til biogasproduktionen med krav om analyse af fire tungmetaller. I nuværende praksis deklarerer affaldsprodukterne efter reglerne i slambekendtgørelsen, som omfatter analyse af flere indholdsstoffer end de fire tungmetaller. Kommunen accepterer, at biogasanlægget tilføres affaldsprodukter, som efter reglerne i slambekendtgørelsen kan udbringes på landbrugsjord.

Du har til Vordingborg Kommunes redegørelse bl.a. bemærket, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse ikke er fra foråret 2014, men fra den 13. december 2013. Fra denne dato skulle den gamle tilladelse fra 2001 atter være gældende, hvilket efter din opfattelse betyder, at der pr. år maksimalt må tilføres ca. 18.250 ton gylle og ca. 600 ton fiskeolie til anlægget. Du mener ikke kommunen opfylder sin tilsynspligt, når den afventer de årlige indberetninger fra virksomheden. Tilsynsmyndigheden må sikre sig overholdelse af godkendelsen ved et opfølgende miljøtilsyn, navnlig når kommunen er informeret om øget trafik af industriaffald til anlægget og om virksomhedsejerens udmelding om tilsidesættelse af tilladelsens vilkår om biomassens kvantitet og sammensætning. Kommunen må håndhæve slambekendtgørelsens regler.

Du har endvidere bemærket, at biomassens sammensætning er klart defineret i den miljøtekniske beskrivelse i godkendelsen. Kommunens henvisning til, at virksomheden har oplyst, at biomasse tilført udefra i en vis udtrækning afgasses i stedet for gylle, viser, hvor lidt kontrol der er med hvad og hvor meget, der tilføres anlægget. Kommunens argumentation for fortsat at tillade overskridelse af de maksimale 25 % er ikke acceptabel. Det forhold at der ikke er biomasseaffald tilgængelig retfærdiggør ikke, at kommunen ser igennem fingre med overholdelse af godkendelsen.

Du mener, at det er myndighedssvigt, når forhindring af gentagne udslip til Bøgestrømmen opgives af hensyn til virksomheden, fordi det udløser krav om gennemførelse af standardvilkår, som under alle omstændigheder skal gennemføres før eller siden.

Statsforvaltningen har den 8. juli 2016 anmodet Vordingborg Kommune om supplerende oplysninger til sagen i forlængelse af kommunens redegørelse af 22. december 2014.

Vordingborg Kommune har den 19. august 2016 supplerende oplyst, at kommunen den 12. august 2015 meddelte miljøgodkendelse til Lynggård Biogas. Afgørelsen blev påklaget og er fortsat under behandling i Natur- og Miljøklagenævnet.

De tre miljøgodkendelser (MGK) for ejendommen er:

- MGK 2001 meddelt maj 2001.
- MGK 2011 meddelt marts 2011 og ophævet af Natur- og Miljøklagenævnet i foråret 2014 (rettet til den 13. december 2013)
- MGK 2015 meddelt august 2015 og påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet. Klagen har ikke opsættende virkning.

Ifølge biomasseregnskabet for perioden 1. august 2014 til 31. juli 2015 modtog virksomheden 551 ton biopulp, 332 ton spireaffald fra et malteri samt 6028 ton affald fra NOVO. Den samlede tilførte mængde er opgjort til 20.060 ton, hvilket er en overskridelse af den mængde, der i MGK 2001 vilkår 1.1 angives som anlæggets kapacitet. Vordingborg Kommune anser denne overskridelse på 5 % af den maksimalt tilladte mængde for at være miljømæssigt underordnet i lyset af, at biogasanlægget i MGK 2011 med tilsvarende forureningsbegrænsende tiltag havde fået tilladelse til en væsentlig større kapacitet. I MGK 2015 er anlægget miljøgodkendt med en kapacitet på 30.000 m³ biomasse pr. år og vilkår om at gylle skal udgøre mindst 14.500 ton/år. I perioden september til december 2015 er der modtaget ca. 5.200 ton gylle, hvilket svarer til en årlig tilførsel på 15.600 ton.

Om udbringning af biomasseaffald på landbrugsjord har Vordingborg Kommune oplyst, at andelen af biomasseaffald tilført udefra har været og er så høj, at udbringning skal ske efter reglerne i slambekendtgørelsen. Siden sommeren 2015 har udspretningsarealerne været miljøgodkendt efter § 16 i husdyrgodkendelsesloven, men før det har der været en periode på 1 år, hvor Lynggård Biogas skulle have indberettet markplaner, kortbilag, deklamationer, kontrakt samt gødningsplaner til kommunen, hvilket indtil videre ikke er sket.

Om udslip fra virksomheden har Vordingborg Kommune oplyst, at der i marts og april 2014 var to udslip, som førte til forurening af Bøgestrømmen. Begge disse sager blev afgjort med bødestraf på 20.000 kr. Et uheld i september 2014 førte til udledning af majsensilage til dræn, men forureningen nåede ikke Bøgestrømmen. Sagen blev afsluttet uden politianmeldelse. I januar 2015 var der to uheld, hvoraf det ene førte til politianmeldelse. I juli 2016 skete der overløb fra en beholder med fiskeolieslam som følge af gæring i beholderen. Overløbet blev standset inden det nåede drænen, men gæringsprocessen i beholderen medførte i en længere periode væsentlige lugtgener i området. Lugtvilåret i MGK 2015 blev indskærpet og virksomheden traf foranstaltninger for at nedbringe lugten.

Endelig har Vordingborg Kommune oplyst, at Lynggård Biogas er på tilsynslisten for 2016. Det første basistilsyn efter meddelelse af miljøgodkendelsen blev udført den 11. august 2016 og førte til indskærpelse af:

- vilkår om opbevaring af biomasse,
- det generelle forbud mod udledning af forurenende stoffer til vandmiljøet,

- pligt til etablering af system til tilbageholdelse af spildt biomasse og
- pligt til årlig emissionsmåling på afkast fra biogasmotor.

Derudover blev virksomheden varslet påbud om forbedret egenkontrol af oplag af biomasseaffald tilført udefra samt varsel af påbud om fremskyndet etablering af lugtrensning.

Vordingborg Kommune har den 26. september 2016 supplerende bemærket, at rette dato for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om Vordingborg Kommunes miljøgodkendelse af Lynggård Biogas er den 13. december 2013. I brev af 19. august 2016 oplyste kommunen, at Lynggård Biogas ikke begyndte at indsende markplaner m.v. for hvert år inden den 31. marts i årene 2014 og 2015, og at dette ikke førte til håndhævelse. For 2015 var fremsendelse egentlig overflødig, idet de om sommeren ville være blevet afløst af § 16-godkendelser. Biomasseregnskabet for perioden august 2013 – juli 2014 indgik i efteråret 2014, så det stod først på det tidspunkt klart, at udbringningen skal ske efter slambekendtgørelsen og ikke efter husdyrgødningsbekendtgørelsen. I forhold til indberetningen i 2014 var der således tale om en reel forglemmelse, som måske kunne være undgået ved bedre kommunikation mellem virksomheden og forvaltningen, og internt i forvaltningen. I brevet nævnes endvidere, at der ikke havde været udledning til dræn i forbindelse med overskumningen af fiskeolieslam i sommeren 2016. Dette skal forstås sådan, at der ikke skete udledning til vandmiljøet. Der skete tilledning til drænet, men drænet blev afproppet et par hundrede meter fra biogasanlægget og derefter oprenset.

Jungshoved Miljøgruppe har den 12. oktober 2016 supplerende bemærket bl.a., at Vordingborg Kommune nu i større omfang end tidligere har udført myndighedsopgaver i forhold til Lynggård Biogas. Miljøgruppen er dog bekymret for, om der bliver fulgt effektivt op på de meddelte indskærper og påbud. Efter Miljøgruppens opfattelse bør virksomheden underlægges skærpet tilsyn, og det er afgørende vigtigt, at Vordingborg Kommune nu effektivt sikrer, at forurenende udslip ikke kan forekomme fremover.

Statsforvaltningens kompetence

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om en kommunal beslutning eller sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3, at Statsforvaltningen ikke fører tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Statsforvaltningens udtalelse

I miljøtilsynsbekendtgørelsen¹, som trådte i kraft den 23. maj 2013, er fastsat regler om tilsyn efter bl.a. lov om miljøbeskyttelse. Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 1, gælder miljøtilsynsbekendtgørelsens kapitel 2 og 3 bl.a. tilsyn med virksomheder, der er omfattet af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed.

Det fremgår af miljøtilsynsbekendtgørelsens § 9, at tilsynsmyndigheden skal føre et aktivt tilsyn, og udover planlagte tilsyn skal der føres tilsyn med omfattede virksomheder: 1) hurtigst muligt ved væsentlige miljøklager eller væsentlige miljøuheld, 2) når det er relevant, før en godkendelse meddeles eller revurderes, og 3) senest 6 måneder efter, at der er konstateret væsentlige overtrædelser af love, regler og afgørelser, der er genstand for tilsyn.

Kommunalbestyrelsens generelle tilsynspligt på miljøområdet er fastlagt i miljøbeskyttelseslovens § 65. Der er ikke i loven eller i miljøtilsynsbekendtgørelsen fastsat nærmere retningslinjer for tilsynsmyndighedens valg af håndhævelsesmidler i en given situation. Det er op til den enkelte kommunalbestyrelse selv at tilrettelægge sit tilsynsarbejde. Myndigheden er således tillagt vide skønsmæssige beføjelser i forbindelse med udøvelsen af tilsynet efter miljøbeskyttelsesloven og miljøtilsynsbekendtgørelsen.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 68 skal tilsynsmyndigheden foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning

På baggrund af Vordingborg Kommunes seneste redegørelser og sagens oplysninger i øvrigt finder Statsforvaltningen ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at kommunen har overtrådt den lovgivning, som vi fører tilsyn med.

Vi lægger herved vægt på, at Vordingborg Kommune for så vidt angår den konstaterede overskridelse af anlæggets kapacitet med 5 %, har vurderet, at forholdet er af underordnet betydning. Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til kommunens skønsmæssige konklusioner i forhold til miljøbeskyttelseslovens § 68. For så vidt angår udslip fra virksomheden har Vordingborg Kommune redegjort for kommunens tilsyn og håndhævelse af konstaterede udslip. I forhold til anvendelse af affald til jordbrugsformål og Vordingborg Kommunes tilsyn med overholdelse af slambekendtgørelsen, må Statsforvaltningen forstå kommunens bemærkninger således, at kommunen nu har modtaget virksomhedens markplaner m.v. og har ført tilsyn i forhold til overholdelse af slambekendtgørelsen.

Vores reaktionsmuligheder i sager, hvor vi rejser en tilsynssag, har navnlig til formål enten at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen eller at gennemtvinge en lovlig handling i de tilfælde, hvor kommunen har undladt at opfylde en handlepligt efter den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Vordingborg Kommune har den 11. august 2016 udført basistilsyn og indskærpet virksomhedens pligter i relation til forskellige forhold, herunder om biomasse og udledning til vandmiljøet. Stats-

¹ Bekendtgørelse nr. 518 af 27. maj 2016 om miljøtilsyn, jf. tidligere bekendtgørelser nr. 1441 af 2. december 2015 og nr. 497 af 15. maj 2013.

forvaltningen lægger til grund, at kommunens tilsyn fremadrettet vil blive udført på grundlag af den gældende miljøgodkendelse og i overensstemmelse med miljøtilsynsbekendtgørelsen.

På den baggrund foretager Statsforvaltningen ikke videre i anledning af jeres henvendelse.

Såfremt Jungshoved Miljøgruppe fremadrettet ikke finder kommunens tilsyn i overensstemmelse med ovennævnte, kan I på ny rette henvendelse til Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af dette brev til Vordingborg Kommune.”

Med venlig hilsen



Marianne Mathiesen