

NOTAT



Miljøministeriet  
Departementet

28. juni 2023

## **Notat om fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet i relation til sager om overførsel af affald og indsigelsesmuligheden i transportforordningen**

Som opfølgning på den tekniske gennemgang i april 2023 har Miljøministeriets departement foretaget en juridisk analyse med henblik på at tage stilling til, om overførslen af olieholdigt spildevand fra Norge kan klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse, samt hvorvidt Miljøstyrelsen har haft mulighed for at gøre indsigelse mod overførslen af det olieholdige spildevand med udgangspunkt i transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g.

I arbejdet med analysen har departementet, udover eksisterede lovgivning, retspraksis og notater fra Kammeradvokaten og fra professor emerita Ellen Magrethe Basse, haft dialog med EU-Kommissionen og en række medlemsstater.

Sideløbende har Miljøstyrelsen gennemgået sin praksis på området og arbejder på et opdateret administrationsgrundlag.

### **Vurdering af hovedformålet med behandling af olieholdigt spildevand**

Miljøstyrelsen har med afsæt i behandlingen af den konkrete sag om overførsel af olieholdigt spildevand med lavt olieindhold til behandling hos RGS Nordic, anmodet Kammeradvokaten om at vurdere, hvilke kriterier der i styrelsens sagsbehandling kan lægges til grund for vurderingen af *hovedformålet* med behandlingen af det olieholdige spildevand, som efter EU-Domstolens praksis er afgørende for, om der kan være tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Kammeradvokaten har på den baggrund udarbejdet to notater af henholdsvis 23. september 2021 og 25. februar 2022. Kammeradvokaten redegør i notaterne for den retlige ramme om nyttiggørelsesbegrebets indhold og udleder en række kriterier af EU-Domstolens praksis, som EU-Domstolen har lagt vægt på ved fastlæggelsen af hovedformålet med en affaldsoperation i sager om overførsel af affald efter transportforordningen.

Kammeradvokatens udledte seks kriterier opsummeres i Miljøstyrelsens orienteringsnotat af 31. januar 2023 (Miljø- og Fødevareudvalget 2022-23 (2. samling) MOF alm. del bilag 107), som:

1) Anlæggets indretning 2) Betaling 3) Energooverskud 4) Energiudnyttelse 5) Anvendelsen og 6) Egnethed.

Miljøstyrelsen har hidtil anvendt de seks kriterier sideordnet og har lagt til grund, at der ikke kan lægges afgørende vægt på kriteriet om indretning, bl.a. fordi Miljøstyrelsen fandt, at RGS Nordics indretning taler for, at anlægget kunne anses som primært indrettet til både nyttiggørelse og bortskaffelse, hvorfor det ifølge Miljøstyrelsen ikke har været muligt at fastslå anlæggets primære formål. Miljøstyrelsen har heller ikke vurderet, at der kan lægges afgørende vægt på kriteriet om

betaling, bl.a. fordi det er almindelig kutyme, at modtagere af olieholdigt spildevand bliver betalt herfor. Miljøstyrelsen vurderede derfor, at fire ud af de seks kriterier indikerede at hovedformålet med overførslen var nyttiggørelse. Miljøstyrelsen nåede derfor til det resultat, at hovedformålet med behandlingen af det olieholdige spildevand var nyttiggørelse.

Operationen på RGS Nordic, hvorved spildevand og olie separeres, kan tjene to formål, nemlig bortskaffelse af spildevand eller nyttiggørelse af olie. Det følger dog af affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 og 19, at en operation ikke samtidig kan klassificeres som en nyttiggørelsesoperation og en bortskaffelsesoperation.

Det følger af EU-domstolens praksis i sager om overførsel af affald efter transportforordningen, at affaldsbehandlings hovedformål er afgørende for klassificeringen som enten en nyttiggørelsesoperation eller en bortskaffelsesoperation.

Til brug for fastlæggelsen af en affaldsbehandlings hovedformål kan der udledes en række indikationskriterier af EU-Domstolens praksis, som gennemgås nedenfor og er afspejlet i Kammeradvokatens notat af 23. september 2021 samt anvendt i Miljøstyrelsens sagsbehandling.

Kriterierne om energioverskud, energiudnyttelse og anvendelsen er, modsat kriteriet om betaling og kriteriet om indretning, nært knyttet til tekniske forhold vedrørende en bestemt kategori af nyttiggørelsesoperationer, som angår brændsel eller andre midler til energifremstilling. Disse kriterier er derfor ikke egnede til at blive tillagt afgørende vægt i den konkrete sag, som ikke angår brændsel eller andre midler til energifremstilling.

Kriteriet om egnethed er efter departementets vurdering ikke velegnet til at udlede noget om hovedformålet med den affaldsbehandling, som det olieholdige spildevand gennemgår ved RGS Nordic.

På baggrund af de foreliggende oplysninger i den konkrete sag, er det departementets vurdering, at hovedformålet med behandlingen af det olieholdige spildevand fra Norge er bortskaffelse.

I departementets vurdering er der navnlig lagt vægt på, at anlægget i den konkrete sag, efter det oplyste, primært er indrettet til at bortskaffe spildevand og at den primære økonomiske gevinst, som RGS Nordic opnår ved at modtage og behandle det olieholdige spildevand, skal findes i den betaling, som RGS Nordic modtager for at bortskaffe det olieholdige spildevand m.v., og ikke i den værdi som den nyttiggjorte olie repræsenterer.

Det skal bemærkes, at anvendelsen og afvejningen af de enkelte kriterier er særdeles vanskelig i den konkrete sag. Det skyldes navnlig, at lignende sager ikke har været genstand for domstolsprøvelse, at vurderingen derfor skal foretages på baggrund af kriterier udledt af sager, som ikke er sammenlignelige med den foreliggende sag, samt at sagerne fortrinsvis er afgjort før indførelsen af en legaldefinition på nyttiggørelse i affaldsdirektivet fra 2008.

Miljøministeriets departement vurderer dog overordnet, at de 6 kriterier opstillet af Kammeradvokaten fortsat kan være anvendelige til afklaring af hovedformålet ved konkrete affaldsimport-sager. De afgørende kriterier er dog indretningskriteriet og betalingskriteriet, hvorfor der skal lægges afgørende vægt her på i sagsbehandlingen. De øvrige 4 kriterier kan alene være støttende kriterier.

### **Næste skridt - nyttiggørelsesbegrebet**

Miljøstyrelsen skal på baggrund af departementets juridiske analyse genoptage sagsbehandlingen af eksisterende godkendelser til import af olieholdigt spildevand med lavt olieindhold. Miljøstyrelsen skal endvidere udarbejde nyt administrationsgrundlag for sådanne importsager.

### **Vurdering af muligheden for at gøre indsigelse imod overførslen af olieholdigt spildevand**

I forbindelse med Miljøstyrelsens sagsbehandling af den konkrete sag om import af olieholdigt spildevand med et lavt olieindhold bestemt til nyttiggørelse fra Norge til RGS Nordic, har Miljøstyrelsen vurderet, at det ikke er muligt at gøre indsigelse efter artikel 12, stk. 1, litra g, i forordningen om overførsel af affald. Miljøstyrelsen har forelagt denne vurdering for Kammeradvokaten, og Kammeradvokaten har i deres notat af 25. februar 2022 bemærket, at Kammeradvokaten ingen væsentlige bemærkninger har til Miljøstyrelsens vurdering af muligheden for at gøre indsigelse.

Efter artikel 12, stk. 1, litra g, i forordningen om overførsel af affald kan der gøres indsigelse mod en overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, hvor 1) forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, 2) den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, *eller* 3) udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, ikke begrundes ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger.

Efter blandt andet dialog med EU-Kommissionen i foråret 2023 er det departementets samlede vurdering, at der i den konkrete sag var mulighed for at gøre indsigelse i medfør af artikel 12, stk. 1, litra g. Departementet har herved særligt lagt vægt på, at de tre kriterier i transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, ikke er kumulative, og at kriterierne ikke i sig selv er et udtryk for økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger, men skal ses i relation til de økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger. Miljøministeriet har endvidere vurderet, at såvel økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger skal forstås bredt.

Miljømæssige betragtninger kan indeholde forskellige forhold vedrørende f.eks. anlægget, anlæggets nærmiljø og affaldets sammensætning.

### **Næste skridt - indsigelsesmuligheden**

Miljøministeren har orienteret Folketinget om muligheden for fremadrettet at gøre indsigelse i lignende sager (MOF alm. del bilag 226) og oplyst, at Miljøstyrelsen fremadrettet vil gøre brug af den mulighed.

På den baggrund er Miljøstyrelsen ved at udarbejde et administrationsgrundlag, som kan bruges til at administrere indsigelsesmuligheden for import af affald til nyttiggørelse. I praksis betyder det, at man vil foretage en indledende og målrettet vurdering af miljømæssige betragtninger for at gøre indsigelse mod import af affald til nyttiggørelse. Her kan Miljøstyrelsen bl.a. inddrage affaldsbehandlingsanlæggets tilsynsmyndighed, som har tæt kendskab til anlæggets udledning og recipientens tilstand. Er der en konkret begrundet miljømæssig betragtning, undersøges det, om et af tre opstillede kriterier i EU's transportforordning kan gøre sig gældende.

I det første kriterie, som omhandler størrelsesforholdet mellem det affald, der nyttiggøres, og det affald der bortskaffes, afhænger indsigelsesmuligheden af, om andelen af affaldet der nyttiggøres anses for at være tilpas lav. Definitionen af, hvornår nyttiggørelsesandelen anses for at være tilpas lav afhænger i høj grad af affaldsfraktionen.

For kriterie to og tre er det afgørende at selve nyttiggørelsesoperationen giver økonomisk mening for virksomheden, som importerer affaldet. Dette vurderes både i forhold til den skønnede værdi af de nyttiggjorte materialer og de samlede udgifter til behandlingen af det importerede affald.

Vurderes det, at et eller flere af kriterierne gør sig gældende for en ansøgning om import til nyttiggørelse, hvor der foreligger er miljømæssige betragtninger for en indsigelse, vil Miljøstyrelsen fremadrettet gøre indsigelse mod importen efter transportsforordningens artikel 12, stk. 1, litra g.