

NOTITS



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Cirkulær Økonomi & Affald
Ref. SEAPAU
Den 11. marts 2022

Udleveringsnotits om import af olieholdigt spildevand

1. Problemstillingen

Miljøstyrelsen er kompetent myndighed vedrørende grænseoverskridende overførsel af affald og har i den forbindelse til opgave at behandle og godkende overførsel af anmeldepligtigt affald.

Ved behandlingen af nogle konkrete anmeldelser om overførsel af olieholdigt spildevand med lavt olieindhold fra hhv. Norge og Storbritannien til behandling hos et affaldsbehandlingsanlæg i Danmark, har det givet anledning til tvivl, om hvorvidt der er tale om overførsel til nyttiggørelse eller bortskaffelse. Dette skyldes, at fraktionen indeholder en vis mængde olie, som udskilles og anvendes til fremstilling af nye olieprodukter, mens det resterende spildevand renses og udledes til havet i overensstemmelse med miljøgodkendelsen.

Den rette klassificering er af afgørende betydning, da bortskaffelse som udgangspunkt er omfattet af det danske forbud om import til bortskaffelse¹, hvorimod en overførsel til nyttiggørelse ikke er omfattet af dette forbud.

2. Kort beskrivelse af hændelsesforløbet

En norsk virksomhed har i en årrække overført olieholdigt spildevand til bortskaffelse hos et affaldsbehandlingsanlæg i Danmark, idet der ifølge oplysninger fra det norske Miljødirektorat tidligere ikke har været kapacitet i Norge til at forestå bortskaffelsen. I dette tilfælde er Danmark forpligtet til at modtage overførslen. Seneste samtykke til bortskaffelse blev givet den 29. november 2019.

I oktober 2020 indsendte den norske virksomhed en anmeldelse om overførsel af 150.000 tons olieholdigt spildevand til bortskaffelse hos affaldsbehandlingsanlægget i Danmark. Det norske Miljødirektorat tilkendegav i den forbindelse, at der som udgangspunkt var anlæg og kapacitet til behandling af det olieholdige spildevand i Norge. Miljøstyrelsen afviste derfor den 20. april 2021 notifikationen med henvisning til, at virksomheden ikke kunne dokumentere, at der ikke var behandlingsmuligheder i Norge, hvorfor overførslen var omfattet af forbuddet mod overførsel af affald til bortskaffelse i Danmark.

¹ Jf. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1031 af 27. maj 2021 om overførsel af affald og overførsel af brug elektrisk og elektronisk udstyr (import-/eksportbekendtgørelsen). Udgangspunktet modificeres bl.a. af, at forbuddet mod overførsel til bortskaffelse i Danmark ikke gælder, hvor der i afsendelseslandet ikke findes egnede bortskaffelsesmuligheder, og affaldet fremstilles i så begrænsede mængder, at oprettelsen af nye, specialiserede bortskaffelsesplanter inden for dette land vil være uøkonomisk.

I december 2020 indsendte den norske virksomhed en anden anmeldelse om overførsel af 450.000 tons olieholdigt spildevand til nyttiggørelse hos affaldsbehandlingsanlægget i Danmark. På grund af lavt olieindhold i spildevandet valgte Miljøstyrelsen at sætte sagen i bero med henblik på afklaring af, hvorvidt det var en overførsel til nyttiggørelse eller bortskaffelse. Dette var den første sag, som styrelsen satte i bero med henblik på nærmere afklaring.

Miljøstyrelsen anmodede i april 2021 Miljøministeriets departement om rådføring vedrørende affaldsreguleringens nyttiggørelsesbegreb og fortolkning af indsigelsesmulighederne i transportforordningen. Departementet redegjorde ved notat af 23. august 2021 for fortolkningen af nyttiggørelsesbegrebet og styrelsens muligheder for at gøre indsigelse, såfremt en overførsel må anses for overførsel til nyttiggørelse i Danmark.

Miljøstyrelsen bad efterfølgende i august 2021 om Kammeradvokatens vurdering af, hvilke kriterier Miljøstyrelsen kunne lægge vægt på i sin vurdering af behandlingen hos det danske affaldsbehandlingsanlæg som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Kammeradvokaten fremsendte i notat af 11. september 2021 en række kriterier, som efter Kammeradvokatens vurdering kan udledes af EU-Domstolens praksis, som således også skal anvendes ved vurderingen af disse sager generelt.

Den 5. oktober 2021 blev anmeldelsen trukket tilbage af den norske virksomhed. Miljøstyrelsen havde i mellemtiden i juni 2021 modtaget to nye og næsten helt identiske anmeldelser fra hhv. Norge på 500.000 tons og Storbritannien på 150.000 tons olieholdigt spildevand til behandling som nyttiggørelse hos affaldsbehandlingsanlægget i Danmark. Miljøstyrelsen fortsatte derfor arbejdet med problemstillingen om klassificering som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse, dog nu med udgangspunkt i oplysningerne fra disse sager. Olieindholdet i spildevandet var i begge anmeldelser også lavt.

Den 24. november 2021 meddelte Miljøstyrelsen, på baggrund af den fortsatte verserende afklaring af problemstillingen med nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmuligheden, afkortet samtykke til de to anmeldelser. I den forbindelse blev gyldighedsperioden for samtykket nedsat til 7 måneder (begge med udløb i juni 2022) og affaldsmængden tilsvarende forholdsmæssigt reduceret. Styrelsen har dog fundet det nødvendigt at fortsætte afklaringen af problemstillingen til brug for fremtidige anmeldelser, og har i den forbindelse taget afsæt i problemstillingen, som den følger af de to nu afsluttede anmeldelser.

Miljøstyrelsen fremsendte på den baggrund den 11. februar 2022 sin foreløbige vurdering til Kammeradvokaten med henblik på at fremkomme med overordnede bemærkninger til styrelsens vurdering. Kammeradvokaten fremsendte den 25. februar 2022 sine bemærkninger hertil.

3. Konklusion

Det fremgår af Kammeradvokatens notat af 11. september 2021, at der ved klassificeringen som nyttiggørelse eller bortskaffelse ikke kan lægges vægt på forholdet mellem det der nyttiggøres, og det der ikke nyttiggøres, og at dette forhold i stedet kan indgå i vurderingen af, om der er grundlag for at gøre indsigelse mod nyttiggørelsen ud fra økonomiske og eller miljømæssige betragtninger.

De af Kammeradvokaten udledte kriterier, som kan anvendes i vurderingen af, om der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse lyder:

1. Om det pågældende forarbejdningsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller til nyttiggørelse af affald.
2. Om driftsherren af forarbejdningsanlægget erlægger betaling for affaldet til producenten eller indehaveren af affaldet.
3. Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen.
4. Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes.
5. Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes.
6. Om affaldet er egnet til den pågældende behandling.

Kammeradvokaten har bemærket, at kriterierne ikke skal anses som udtømmende, og at de enkeltvis ikke kan være afgørende for, om der er tale om nyttiggørelse eller ej, men at der i stedet er tale om indikationer på, hvad hovedformålet med affaldsbehandlingen er.

Det er Miljøstyrelsens samlede vurdering på baggrund af gennemgang af kriterierne ift. de relevante faktuelle oplysninger, at fremtidige anmeldelser om overførsel af olieholdigt spildevand, som er tilsvarende de to sager, som der er meddelt afkøret samtykke til, skal klassificeres som nyttiggørelse.

Det er endvidere Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke er grundlag for at gøre indsigelse efter reglerne i transportforordningen mod nyttiggørelsen i tilsvarende fremtidige sager. Det skyldes, at forholdet mellem det der nyttiggøres og det der ikke nyttiggøres, ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger, ikke kan begrunde en indsigelse. Miljøstyrelsen har herved lagt vægt på, at der er en stor økonomisk gevinst forbundet med den genvundne og nyttiggjorte olie set i forhold til omkostningerne forbundet med behandlingen, ligesom en gennemgang af affaldsbehandlingsanlæggets miljøgodkendelse ikke giver anledning til at lægge vægt på miljømæssige betragtninger.

Miljøstyrelsen vil fremover anvende de af Kammeradvokaten opstillede kriterier i vurderingen af, om en given affaldsbehandling skal klassificeres som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse. Disse kriterier har ikke tidligere været anvendt i styrelsens sagsbehandling. En vurdering på baggrund af kriterierne kan i visse sager føre til en anden klassificering og dermed en anden retsstilling, end anmelderen tidligere har opnået, hvorfor styrelsen fremover ændrer sin praksis i sager om overførsel af affald.