

DEPARTEMENTSFORKLÆDE



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Cirkulær Økonomi & Affald
Ref. MIKCL
Den 20. april 2021

Sagsbehandler	Styrelseschef og dato	Direktion i styrelsen og dato
Mikkel Clausen	Nina Espegård Hassel 22.04.21	Christian Bruhn Rieper 22.04.21

Rådføring af Departementet vedrørende nyttiggørelsesbegrebet og Transportforordningen

til departementets videre foranstaltning til departementets godkendelse

til departementets orientering

Sagsfremstilling

I Miljøstyrelsens sagsbehandling af en anmeldelse af import af spildevand indeholdende olie til nyttiggørelse er der opstået spørgsmål af principiel karakter.

Eftersom Departementet har fortolkningskompetencen af forordninger og direktiver, anmoder Miljøstyrelsen om Departementets principielle fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmulighederne i Transportforordningen.

Økonomi, finansiering, presse og kvalitetssikring

Ikke relevant

Videre proces

Ikke relevant



Notat om rådføring af Departementet vedrørende nyttiggørelsesbegrebet og Transportforordningen

Problemstilling

I Miljøstyrelsens sagsbehandling af en anmeldelse af import af spildevand indeholdende olie til nyttiggørelse er der opstået spørgsmål af principiel karakter.

Eftersom Departementet har fortolkningskompetencen af forordninger og direktiver, anmoder Miljøstyrelsen om Departementets principielle fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmulighederne i Transportforordningen.

Nedenfor beskrives sagen, der giver anledning til Miljøstyrelsens spørgsmål, til baggrund. Sagen og Miljøstyrelsens juridiske forståelse beskrives for at sætte de principielle i spørgsmål i kontekst.

Baggrund

Equinor Asa Avd Raffinaderi Mongstad (efterfølgende Equinor) indsendte i december 2020 en notifikation (NO 500269) via det norske miljødirektorat omhandlende en fraktion, som i notifikationen beskrives som "Liquid chemical waste. Oil contaminated water segregated from different crude oils at terminal caverns at Equinor Mongstad". I notifikationen fremgår det, at spildevandet, der skal gå til nyttiggørelse hos RGS Nordic i Danmark (efterfølgende RGS), undergår en nyttiggørelsesoperation hos RGS, da fraktionen indeholder en vis mængde olie, som udskilles.

Equinor har gennem mange år eksporteret samme spildevand til bortskaffelse hos RGS. Ved disse notifikationsansøgninger har Miljødirektoratet oplyst, at der er behandlingsmuligheder i Norge - men der er længere perioder, hvor der ikke er nok kapacitet. Det er blevet vurderet som, at der ikke var tilstrækkelig bortskaffelsesmulighed i Norge, og importen tillades i overensstemmelse med undtagelsen til det danske forbud om import af affald til bortskaffelse.

Tilbage meldingen fra Miljødirektoratet ved seneste notifikationsansøgning er dog, at der som udgangspunkt er anlæg og kapacitet til behandling af den pågældende fraktion i Norge – dog er der visse forbehold for bl.a. spildevandets kompleksitet, der kan have betydning for kapaciteten. Eftersom Equinor ikke har kunnet dokumentere, at der ikke er behandlingsmuligheder ender sagen med import til bortskaffelse med et afslag.

Det har således stor betydning, om operationen hos RGS er nyttiggørelse eller bortskaffelse. Det danske forbud om import¹ omhandler nemlig kun affald til bortskaffelse. Derudover er RGS et forhåndsgodkendt anlæg² og har derved muligheden for at få 3-årige notifikationer af affald til nyttiggørelse i stedet for 1-årige notifikationer.

Nedenfor opsummeres Equinors anmeldelse:

- Mængde: 450.000 tons
- Varighed: 3 år – da RGS er forhåndsgodkendt til nyttiggørelse af denne fraktion
- Beskrivelse af fraktionen: Liquid chemical waste. Oil contaminated water segregated from different crude oils at terminal caverns at Equinor Mongstad.
- Behandling hos modtageanlæg: R12³, R9⁴

I den fremsendte anmeldelse var fraktionens olieindhold ikke oplyst. Miljøstyrelsen har derfor efterspurgt dette.

Equinor oplyser følgende:

“According to the last two shipments in 2020 (Astina, 20.11.2020: 1,3% oil, Astral, 30.11.2020: 1,34% oil) a content of oil is experienced. Hence, we expect the oil content to be up to 2% and at least between 0,1-1%.”

I Miljøstyrelsens videre sagsbehandling skulle det vurderes, hvad minimumsindholdet af olie skulle være, hvis behandlingen skulle kunne klassificeres som nyttiggørelse. Minimumsindholdet vil blive inddraget i en eventuel godkendelse som et vilkår.

Miljøstyrelsen har via en møderække med RGS om denne sag søgt oplysninger om den nedre grænse af olieindhold, der er mulig for RGS at nyttiggøre i den specifikke sag. Det er vurderet, at der rent teknisk kan udskilles olie, hvis der er 0,1 % eller mere olie i den samlede mængde. Der kan således ske en nyttiggørelse af olien i spildevandet, hvis der er 0,1% eller mere olie i den samlede mængde spildevand, som importeres til RGS.

Miljøstyrelsen er opmærksom på, at andelen der bliver nyttiggjort i forhold til den samlede mængde spildevand er relativ lav. Miljøstyrelsen har ikke en praksis med tidligere anmeldelser, hvor andelen er tæt på 1%, som Miljøstyrelsen kan bruge i sin sagsbehandling. Dette understøtter behovet for en principiel fortolkning fra Departementet.

Det er Miljøstyrelsens forståelse, at man skal foretage en konkret vurdering af den første affaldsbehandling, da der ikke i regelgrundlaget er en generel fastsat numerisk grænse, som afgør, om der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Spildevandet skal undergå en behandling/rensning. RGS foretager en udskillelse af olien fra spildevandet. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at hovedresultatet af behandlingen ved RGS er, at olien udskilles til nyttiggørelse, hvor den kan raffineres og erstatte anvendelsen af anden olie. Derfor

¹ § 10 i Bekendtgørelse om overførsel af affald og overførsel af brugt elektrisk og elektronisk udstyr (import-/eksportbekendtgørelsen)¹)

² Transportforordningen giver mulighed for, at et nyttiggørelsesanlæg kan forhåndsgodkendes til specifikke fraktioner og der derved kan opnås 3 årige notifikationer til nyttiggørelse for disse fraktioner.

³ R 12 Udveksling af affald med henblik på at lade det gennemgå en af operationerne R 1 til R 11

⁴ R 9 Regenerering og anden genbrug af olie

vurderer Miljøstyrelsen, at der er tale om en nyttiggørelsesoperation jævnfør definitionen af nyttiggørelse i Affaldsdirektivet⁵.

I henhold til Transportforordningens artikel 12, kan den kompetente bestemmelsesmyndighed gøre indsigelse over import til nyttiggørelse. I artikel 12 er der opstillet grunde til indsigelse. I artikel 12, stk. 1, litra g, fremgår muligheden for at gøre indsigelse med henvisning til sammensætningen af affaldet i forhold til nyttiggørelse og ikke-nyttiggørelse, både i forhold til miljømæssige og økonomiske betragtninger.

I den konkrete sag er det Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering, at behandlingen er effektiv. RGS har gode tekniske forudsætninger for at nyttiggøre en stor del af den mængde, som er mulig at nyttiggøre. Miljøstyrelsen vurderer ikke, at der ved eksport til RGS forekommer et miljømæssigt ringere resultat end i Norge. Derudover er de direkte omkostninger ved bortskaffelse af det resterende spildevand ikke uforholdsmæssige, som det kan være i visse tilfælde af eksempelvis deponering.

Ud fra Miljøstyrelsens vurdering af sagen, agter Miljøstyrelsen at godkende eksporten som en eksport til nyttiggørelse. I godkendelsen vil Miljøstyrelsen dog indsætte en sikkerhedsmargin ud fra et forsigtighedsprincip, så man både sikrer sig en betydelig nyttiggørelse og en sikkerhedsmargin i forhold til detektion af olie i vandet. Sikkerhedsmargin vil være på 1 procentpoint og altså en faktor 10 i forhold til den tekniske grænse for nyttiggørelse. Kravet i godkendelsen ville i så fald være, at hver eksport af spildevandet skulle indeholde mindst 1,1% olie, før det kunne godkendes som en eksport til nyttiggørelse. Derudover ville godkendelsen kun gælde 1 år (i stedet for 3), så der hurtigere er mulighed for at foretage en genvurdering af kravene, hvis der er tilkommet ny viden i løbet af året.

Løsning

Departementet har den endelige kompetence vedrørende fortolkningen af direktiver og forordninger. Inden Miljøstyrelsen træffer afgørelse i den til baggrund beskrevet sag, er der behov for, at Departementet giver en principiel vurdering, ud fra en fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet, om Miljøstyrelsens forståelse af nyttiggørelsesbegrebet er korrekt. Ligeledes bedes Departementet, ud fra en principiel fortolkning, og en overordnet vurdering af, om de betragtninger, som Miljøstyrelsen inddrager i vurderingen af ikke at foretage indsigelse, er i overensstemmelse med principperne i Transportforordningen.

⁵ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver