

København · 7. maj 2018

Jacob Brandt
Partner

T +45 72 27 33 63
jab@bechbruun.com

Sagsnr. 051732-0133 jab/jab/lsh
Dok.nr. 18879750.1

Notat

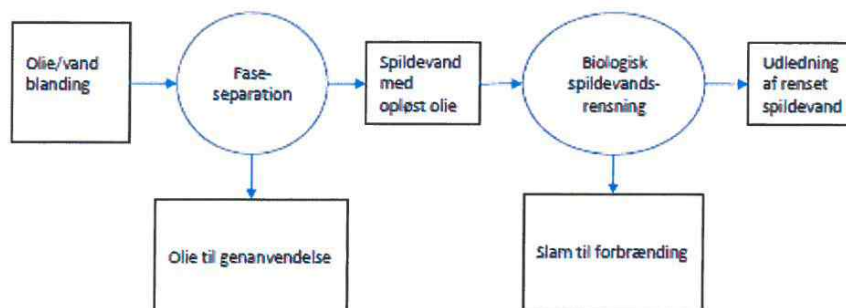
Rensning af olieforurenet spildevand – nyttiggørelse eller bortskaffelse

1. Indledning og problemstilling

RGS Nordic har bedt os vurdere, hvorvidt deres behandling af olieholdigt spildevand på deres anlæg i Stignæs kan anses for en nyttiggørelsesoperation.

Baggrunden for anmodningen er, at RGS Nordic ønsker at importere olieholdigt spildevand fra virksomhedens mellemlager i Norge, og det vil i denne sammenhæng være afgørende for processen under EU's transportforordning, hvordan operationen på anlægget i Stignæs skal klassificeres.¹

Behandlingen af det olieholdige spildevand kan illustreres således:



Den første operation indebærer, at blandingen af olie og vand adskilles ved gravitation med opvarmning, hvorefter oliefasen skimmes oliefasen fra.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald.

Herefter er olien forberedt til genraffinering ved en ekstern partner, mens vandfasen med partikler og opløste oliestoffer undergår en operation i form af biologisk rensning, som fører til, at det rensede spildevand udledes, og slammet gør til forbrænding.

Slagelse Kommune traf den 30. april 2018 afgørelse om tillægsgodkendelse under godkendelsesbekendtgørelsens pkt. 5.1, litra j (genraffinering eller andre former for olie).²

Miljøstyrelsen har tilkendegivet, at styrelsen ved vurderingen af, hvorvidt operationen kan klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse, vil lægge vægt på, at andelen af olie i spildevandet er tilstrækkelig stor, og at slammet har en positiv brændværdi.

2. Konklusion

Den første – og afgørende operation – ved RGS Nordics håndtering af olieholdigt spildevand består i adskillelse af vand og olie ved gravitation med opvarmning. Herefter skimmes oliefasen fra. Adskillelse af olie og vand ved gravitation med opvarmning må efter vores vurdering henføres under nyttiggørelsesbegrebet, idet der er tale om, at olieaffaldet bliver forberedt med henblik på at opfylde en bestemt funktion i samfundet generelt. Det er ligeledes denne aktivitet, der har opnået miljøgodkendelse som nyttiggørelsesaktivitet ved Slagelse Kommunes afgørelse af 30. april 2018.

Genraffineringen hos den eksterne samarbejdspartner må ligeledes henføres under nyttiggørelsesbegrebet, der som begrebet rummer genanvendelsesbegrebet. Der er tale om en selvstændig nyttiggørelsesoperation.

Den videre håndtering af spildevandet ved biologisk rensning resulterer i dels en rensset mængde spildevand, der kan udledes, dels slam til forbrænding. Selve den biologiske rensning af vandet må anses som en bortskaffelsesoperation, idet vandet ikke erstatter andre materialer. Forbrænding af slammet fra rensningen på et affaldsforbrændingsanlæg vil være at anse som en nyttiggørelsesoperation, såfremt forbrændingen sker på et affaldsforbrændingsanlæg, der lever op til energieffektivitetskravene.

Som det fremgår af EU-domstolens praksis, er det afgørende i forhold til anvendelsen af transportforordningen, hvorvidt den første operation, som affaldet undergår, kan anses som nyttiggørelse. Som en del af nyttiggørelsesbegrebet skal anses forberedelse af affald til en bestemt funktion i samfundet generelt. Adskillelse af vand og olie med henblik på oliens genraffinering må anses som en selvstændig operation, der kan henføres under nyttiggørelsesbegrebet ved anvendelse af transport forordningen. Det skal bemærkes, at

² Bekendtgørelse nr. 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed.

Slagelse Kommune ligeledes vurderer, at der er tale om nyttiggørelse, og at miljøgodkendelse som nyttiggørelsesoperation naturligvis er et særdeles vægtigt element i vurderingen af, hvorvidt der er tale om nyttiggørelse ved anvendelse af transportforordningen.³

Det skal afslutningsvist bemærkes, at det følger af EU-domstolens praksis, at Miljøstyrelsen ikke ved vurdering af, om operationen kan henføres under nyttiggørelsesbegrebet kan tillægge affaldets brændværdi eller forholdet mellem affald til nyttiggørelse henholdsvis ikke-nyttiggørelse selvstændig betydning.

Dette element kan alene indgå i den samlede vurdering af, om Miljøstyrelsen ønsker at gøre indsigelse i medfør af transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g. Vi har ikke forudsætningerne for at vurdere, hvorvidt der er grundlag for at gøre indsigelse på baggrund af økonomiske eller miljømæssige betragtninger, men efter det oplyste forekommer der at være tale om en operation, der løser et betydeligt miljømæssigt problem på en omkostningseffektiv måde, hvilket efter vores vurdering indikerer, at der ikke er grundlag for at gøre indsigelse på grundlag af transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g.

3. Grundlag for konklusion(er)

3.1 Nyttiggørelsesbegrebet

Nyttiggørelsesbegrebet er defineret i affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 40, og definitionen har følgende ordlyd:⁴

“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. Bilag 5 B indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer.”

Definitionen stammer fra EU's affaldsdirektiv.⁵ Definitionen kan genfindes i direktivets art. 3, nr. 15. Transportforordningens art. 2, stk. 1, nr. 6, fastslår, at transportforordningen anvender affaldsdirektivets nyttiggørelsesbegreb.

³ Selvom Slagelse Kommunes vurdering ikke er retligt bindende for Miljøstyrelsens vurdering af spørgsmålet, bør Miljøstyrelsen kunne påvise fejl i Slagelse Kommunes vurdering, hvis der skal foretages en anden klassificering, idet nyttiggørelsesbegrebet under godkendelsesbekendtgørelsen og transportforordningen er det samme.

⁴ Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald med senere ændringer.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver.

EU-domstolen har i en række tilfælde haft anledning til at tage stilling til indholdet i nyttiggørelsesbegrebet.

Den gældende definition er i høj grad udtryk for en kodificering af en dom, hvor anvendelse af slagge og aske fra affaldskraftvarmeværker blev anset for nyttiggørelse.⁶ EU-domstolen fastslog ved denne anledning, at *"det væsentlige kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation er, at den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion, som bidrager til at bevare de naturlige ressourcer, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed."*⁷

EU-domstolen fastslog ved samme anledning, at affaldets egenskaber i forhold til at skade miljøet ikke skal tillægges selvstændig betydning for vurderingen af, hvorvidt en operation skal anses som nyttiggørelse, idet domstolen fastslog, at det ikke var et relevant kriterium for sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse, om der var tale om farligt affald.⁸ Det afgørende er således, om affaldet som nævnt ovenfor erstatter andre materialer.⁹ Affaldets påvirkning af omgivelserne, herunder miljøet, forudsættes at være håndteret i vilkårene i miljøgodkendelsen for den pågældende nyttiggørelsesoperation.¹⁰

3.2 Særligt om betydningen af flere på hinanden følgende behandlinger

EU-domstolen har haft anledning til at vurdere, hvordan en operation, der er sammensat af flere operationer skal henføres under transportforordningens ordning.

I den konkrete sag var der tale om, at en blanding af affald bestående af lim-, kit-, harpiks og farve og silicium-holdigt affald skulle anvendes som brændsel i cementindustrien og asken blev anvendt som erstatning for andre råstoffer. De hollandske myndigheder fandt ikke, at en udnyttelsesgrad af asken på 25-40 % var tilstrækkelig, hvorfor de anså denne del af operationen som bortskaffelse.

EU-domstolen fastslog, at de hollandske myndigheder ikke kunne tillægge den efterfølgende håndtering af asken betydning for vurderingen af, hvorvidt der var tale om en nyttiggørelsesoperation.

EU-domstolen udtalte således, at det *"i forbindelse med spørgsmålet om klassificering af en operation til affaldsbehandling med henblik på anvendelse af forordningen alene [er] klassifice-*

⁶ MAD2002.93.

⁷ MAD2002.93, præmis 69.

⁸ MAD2002.93, præmis 68.

⁹ Se tillige MAD2004.1168, særligt præmis 62 og 63.

¹⁰ Se desuden EU-domstolens dom i sag C-358/11, hvor EU-domstolen tilsvarende fastslår, at klassificering som farligt affald ikke i sig selv er til hinder for, at affaldet kan blive være omfattet af end-of-waste-kriterierne.

ringen af den første operation, som affaldet skal undergives efter dets overførsel, der er afgørende for formålet med overførslen.”¹¹ Eftersom forbrændingen af affaldet var en nyttiggørelsesoperation, kunne det ikke tillægges betydning, at den videre håndtering af affaldet evt. kunne anses som bortskaffelse.

3.3 Særligt om betydningen af andelen af olie

Transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g, regulerer udtømmende mulighed for at gøre indsigelse med henvisning til sammensætningen af affaldet i forhold nyttiggørelse og ikke-nyttiggørelse.

Det fremgår af bestemmelsen, at der kan gøres indsigelse, hvis forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, ikke kan begrunde nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger.

EU-domstolen har haft anledning til at tage stilling til betydningen af den mængde affald, der måtte blive nyttiggjort som led i nyttiggørelsesoperationen. I MAD2004.1182 fastslog EU-domstolen, at den dagældende forordning om overførsel af affald ikke hjemler ret til at gøre indsigelser mod eksport af farligt affald til nyttiggørelse med henvisning til, at mindre end 20 % af affaldet blev nyttiggjort i bestemmelsesstaten, eller fordi nyttiggørelsesprocenten er mindre i bestemmelsesstaten end i afsenderstaten. Mængden af nyttiggjort affald er således ikke i sig selv afgørende for vurderingen af, hvorvidt der er tale om en nyttiggørelsesoperation.

EU-domstolen fastslog til gengæld, at der i forhold til grundlaget for at gøre indsigelse med henvisning til forholdet mellem affald til nyttiggørelse henholdsvis affald til ikke-nyttiggørelse skal foretages en konkret vurdering, og at der er taget udtømmende stilling til rammen for at gøre indsigelse på baggrund af forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres i transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g.¹²

I forhold til muligheden for at gøre indsigelse under transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g, skal det således vurderes, om en nyttiggørelsesoperation, der indebærer, at kun en mindre del af affaldet nyttiggøres, samlet set resulterer i et miljømæssigt set ringe resultat. Dette kunne eksempelvis være tilfældet, hvor en mindre mængde affald nyttiggøres med det resultat, at størstedelen af det overførte affald må deponeres på et deponeringsanlæg. I en situation som den foreliggende, hvor den andel af affaldet, der bortskaffes, udledes i

¹¹ MAD.2003.436, præmis 45.

¹² Det bemærkes, at der er henvist til den videreførte bestemmelse i den fra 2006 gældende transportforordning.

overensstemmelse med sædvanlige krav med en af godkendelsesmyndigheden acceptabel påvirkning af miljøet, og hvor det ikke er muligt at opnå samme miljømæssige resultat i afsendelsesstaten, vil det som udgangspunkt ikke være muligt at anvende transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g, som grundlag for indsigelse.

Andelen af olie i det olieholdige spildevand kan alene tillægges betydning i forhold til muligheden for at gøre indsigelse, og dette forudsætter, at økonomiske eller miljømæssige betragtninger indikerer, at nyttiggørelsen ud fra disse hensyn ikke er velbegrundet.

3.4 Særligt om betydningen af slammets positive brændværdi

Affaldsbekendtgørelsens Bilag 5B, pkt. R1 angiver, at affalds hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling skal klassificeres som en nyttiggørelsesoperation.

Affaldsforbrænding skal anses som nyttiggørelse, når affaldsforbrændingsanlægget opfylder kravene til energieffektivitet. Denne fremgangsmåde blev vedtaget ved revisionen af affaldsdirektivet i 2008, idet EU-domstolen forinden havde taget stilling til spørgsmålet. EU-domstolen afviste brændværdi som et relevant kriterium, og EU-domstolens fortolkning blev opfattet som en betydelig udvidelse af nyttiggørelsesbegrebet i forhold til affaldsforbrændingsanlæg, hvilket fik lovgiver til at tage et opgør med EU-domstolens fortolkning ved vedtagelsen af energieffektivitetsformlen.¹³

Det er således ikke affaldets brændværdi, der i sig selv skal tillægges afgørende betydning, men det er derimod den operation, hvori affaldet indgår, der er styrende for, hvorvidt operationen skal anses som en nyttiggørelsesoperation.

Hvis slammet forbrændes på et forbrændingsanlæg, som lever op til energieffektivitetskravene i energieffektivitetsformlen på affaldsbekendtgørelsens bilag 5B, vil der således være tale om en nyttiggørelsesoperation, uanset hvilken brændværdi affaldet har.

Det forudsættes herved, at forbrændingsanlægget er miljøgodkendt til at modtage affaldet, og den kompetente myndighed har klassificeret affaldet som forbrændingsegnet, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 25.

København, den 7. maj 2018



Jacob Brandt

¹³ Se EU-domstolens domme i MAD2003.56 og MAD2003.63.