

NOTAT



Miljøministeriet

Cirkulær Økonomi
J.nr. 2021-7980
Ref. AMWNO/NIFOL
Dato: den 23. august 2021

Fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmuligheder i transportforordningen

1. Indledning

Miljøstyrelsen har anmodet Departementet om at foretage principielle fortolkninger af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmulighederne i Transportforordningen¹. Miljøstyrelsens anmodning kommer på baggrund af Miljøstyrelsens sagsbehandling af en anmeldelse om overførsel af spildevand indeholdende olie til nyttiggørelse fra Norge til Danmark. Miljøstyrelsen skal vurdere, om den behandling, som spildevandet undergår i Danmark, kan klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse. Det er oplyst, at olien først udskilles fra vandet og sendes til regenerering, hvorefter spildevandet renses og udledes.

Det er Miljøstyrelsens forståelse, at der ved afgørelsen af, om anmeldelsen om overførsel af affald kan godkendes, skal foretages en konkret vurdering af den første affaldsbehandling, som affaldet undergår, da der ikke i regelgrundlaget er en generel fastsat numerisk grænse, som afgør, om der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Miljøstyrelsen har overvejet, i det tilfælde at styrelsen finder, at behandlingen anses for at være nyttiggørelse, at indsætte en sikkerhedsmargin på, at hver eksport af spildevandet skal indeholde mindst 1,1% olie.

2. Relevant regulering

2.1. EU-regler

Kort om affaldsdirektivet

Den EU-retlige regulering af affald findes i affaldsdirektivet (direktiv 2008/98/EF, som ændret senest ved 2018/851/EU). Bilag I indeholder en ikke-udtømmende liste over bortskaffelsesoperationer. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer. Begreberne »bortskaffelse« og »nyttiggørelse« defineres i direktivets artikel 3, nr. 15 og 19:

¹ Forordning (EU) Nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald.

15) »nyttiggørelse«: enhver operation, hvis hovedresultat er, 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 som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer.

19) »bortskaffelse«: enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. Bilag I indeholder en ikke-udtømmende liste over bortskaffelsesoperationer.

Kort om transportforordningen

Transportforordningen regulerer grænseoverskridende overførsel af affald. Transportforordningen er den europæiske implementering af Baselkonventionen om grænseoverskridende transport af farligt affald og OECD-Rådets beslutning C(2001)107/final om revision af beslutning C(92)39/final om kontrol med grænseoverskridende overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse. Transportforordningen indeholder et system for handel med affald på tværs af landegrænser med udgangspunkt i en anmeldelsesprocedure hvor både afsender- og modtagerlandets kompetente myndigheder skal acceptere en overførsel af affald.

Transportforordningens artikel 12:

Artikel 12 Indsigelser mod overførsler af affald bestemt til nyttiggørelse

1. Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, kan de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder inden 30 dage efter datoen for den kompetente bestemmelsesmyndigheds afsendelse af bekræftelsen i overensstemmelse med artikel 8 gøre begrundet indsigelse baseret på en eller flere af følgende grunde og i overensstemmelse med traktaten:

a) den planlagte overførsel eller nyttiggørelse vil ikke være i overensstemmelse med direktiv 2006/12/EF, navnlig dets artikel 3, 4, 7 og 10

b) den planlagte overførsel eller nyttiggørelse vil ikke være i overensstemmelse med national lovgivning om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse, som vedrører forhold, der finder sted i det land, der gør indsigelse

c) den planlagte overførsel eller nyttiggørelse vil ikke være i overensstemmelse med national lovgivning i afsendelseslandet om nyttiggørelse af affald, herunder også når den planlagte overførsel af affald er bestemt til nyttiggørelse i et anlæg, der har lavere behandlingsstandarder for det pågældende affalds end anlæggene i afsendelseslandet, idet der tages hensyn til behovet for at sikre et velfungerende indre marked. Disse bestemmelser finder ikke anvendelse, hvis:

- i) *der findes tilsvarende fællesskabslovgivning, navnlig om affald, og der i den nationale lovgivning, der skal gennemføre denne fællesskabslovgivning på nationalt plan, er indarbejdet mindst lige så strenge krav som i fællesskabslovgivningen*
- ii) *nyttiggørelsen i bestemmelseslandet finder sted under betingelser, der stort set svarer til dem, der er foreskrevet i afsendelseslandets nationale lovgivning*
- iii) *bestemmelserne i anden national lovgivning i afsendelseslandet end den under nr. i) nævnte ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (1), når det er påkrævet ifølge det nævnte direktiv*

d) anmelderen eller modtageren er tidligere straffet for ulovlige overførsler eller anden ulovlig handling i forbindelse med miljøbeskyttelse. I så tilfælde kan den kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndighed afvise alle overførsler, hvori den pågældende person er involveret, i overensstemmelse med national lovgivning

e) anmelderen eller anlægget har gentagne gange ikke overholdt artikel 15 og 16, i forbindelse med tidligere overførsler

f) den planlagte overførsel eller nyttiggørelse strider mod forpligtelser ifølge internationale konventioner, som den eller de berørte medlemsstater eller Fællesskabet har indgået

g) 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, begrundet ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger

h) overførslen af affald er bestemt til bortskaffelse og ikke til nyttiggørelse

i) det pågældende affald vil blive behandlet i et anlæg, der er omfattet af direktiv 96/61/EF, men som ikke anvender den bedste tilgængelige teknik som defineret i nævnte direktivs artikel 9, stk. 4, i overensstemmelse med anlæggets tilladelse

j) det pågældende affald ikke behandles i overensstemmelse med retligt bindende miljøbeskyttelsesstandarder i forbindelse med nyttiggørelse eller retligt bindende for-

pligtelser om nyttiggørelse eller genanvendelse, som fastlagt i fællesskabslovgivningen, (også når der er indrømmet midlertidige dispensationer), eller

k) at det pågældende affald ikke behandles i overensstemmelse med planer for håndtering af affald, der er opstillet i henhold til artikel 7 i direktiv 2006/12/EF, med det formål at sikre gennemførelse af retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav, der er fastlagt i fællesskabslovgivningen.

[...]

3. Juridisk analyse

Nyttiggørelsesbegrebet

EU-domme

Sag C-6/00:

Sagen drejer sig om klassificeringen af en affaldsdeponering i en mine, da deponering af slagge og aske i en nedlagt mine alene efter beskrivelsen er en operation, der kan henføres til bortskaffelsesoperationen i bilag II A, punkt D 12, til affaldsdirektivet (direktiv 75/442/EØF som ændret ved 91/156/EØF), eller til nyttiggørelsesoperationen i samme direktivs bilag II B, punkt R 5.

Retten konkluderer, at når en metode til behandling af affald ikke ud fra beskrivelsen alene kan henføres til en enkelt af de operationer eller kategorier af operationer, der er opregnet i bilag II A eller II B til affaldsdirektivet, skal den klassificeres konkret i lyset af direktivets formål (præmis 64).

Det følger af direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), og af fjerde betragtning til direktivet, 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 (præmis 69). Dette kriterium er nu indarbejdet i definitionen på "nyttiggørelse" i det gældende affaldsdirektiv, jf. ovenfor.

Derudover bemærker Domstolen, at det ikke fremgår af artikel 3, stk. 1, litra b), eller af andre af direktivets bestemmelser, at den omstændighed, at affaldet er farligt eller ufarligt, er et relevant kriterium for vurderingen af, om en behandlingsmetode for affald skal klassificeres som »nyttiggørelse« (præmis 68).

Sag C-458/00:

Retten konkluderede, at overførslen af affald med henblik på forbrænding heraf i et anlæg, hvor behandlingen er indrettet til bortskaffelse af affald, ikke kan antages at have til hovedformål at nyttiggøre affald, selv om den varme, der produceres ved forbrændingen, helt eller delvis genindvindes. Retten konkluderede endvidere, at selvom en sådan genindvinding af energi ganske vist er i overensstemmelse med affaldsdirektivets (direktiv 75/442/EØF som ændret ved 91/156/EØF) formål om bevarelse af de naturlige ressourcer, kan det ikke ændre klassificeringen af operationen som

en bortskaffelsesoperation, når den genindvinding af varme, som produceres ved forbrændingen, kun udgør en *sekundær effekt* ved operationen (præmis 42-43). Denne konklusion er nu indarbejdet i definitionen på ”bortskaffelse” i det gældende affaldsdirektiv, jf. ovenfor.

Som gennemgangen viser findes der få relevante domme på området. De gennemgåede domme angår andre situationer end den, som der tages stilling til i nærværende notat, hvilket må tages i betragtning, når dommenes præjudikatsværdi, ift. den konkrete problemstilling, skal vurderes.

Indsigelsesmulighederne i transportforordningen

Det er muligt for de kompetente myndigheder i både afsender- og modtagerland at gøre indsigelse mod en anmeldelse om overførsel af affald til nyttiggørelse. Disse indsigelsesmuligheder er anført i artikel 12 i forordningen. Det ligger til grund at indsigelsesmulighederne i artikel 12 er udtømmende. Det vurderes, at det for nærværende sag kun vil være relevant at vurdere indsigelsesmuligheden i artikel 12, stk. 1, litra g, samt indsigelsesmuligheden i artikel 12, stk. 1, litra h.

Transportforordningen artikel 12, stk. 1, litra g:

”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, begrundet ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger”.

Transportforordningen artikel 12, stk. 1, litra h:

”overførslen af affald er bestemt til bortskaffelse og ikke til nyttiggørelse”.

Det fremgår af forordningens artikel 12, stk. 1, litra g, at det er muligt at gøre begrundet indsigelse mod en anmeldelse med henvisning til sammensætningen af affaldet i forhold nyttiggørelse og ikke-nyttiggørelse, både i forhold til miljømæssige og økonomiske betragtninger.

Miljøstyrelsen har lagt til grund, at den behandling affaldet vil undergå på anlægget i Danmark er effektiv og at der derfor ikke er grundlag for at anvende indsigelsesmuligheden i artikel 12, stk. 1, litra g.

Miljøministeriets departement ligger til grund, at det er de faglige forudsætninger der er afgørende for hvorvidt undtagelsen i artikel 12, stk. 1, litra g, kan finde anvendelse. Miljøministeriets departement har ikke kompetence til at vurdere hvorvidt konkrete overførsler af affald har en sådan sammensætning, at de enten ud fra en økonomisk og eller en miljømæssig betragtning i forholdet mellem det affald der nyttiggøres og den del af affaldet der ikke nyttiggøres, der skulle gøre, at indsigelsesmuligheden i artikel 12, stk. 1, litra g, kan finde anvendelse.

Hvis Miljøstyrelsen kommer frem til at overførslen ikke er en nyttiggørelsesoperation, men derimod en bortskaffelsesoperation, vil det være muligt for Miljøstyrelsen at afvise overførslen med henvisning til artikel 12, stk. 1, litra h.

4. Konklusion

Departementet bemærker, at de lave grænseværdier for olieindholdet i spildevandet kan give anledning til omgåelsesproblematikker, da det kan være mere attraktivt, alt efter formålet, at få overførslen betegnet som hhv. en nyttiggørelsesoperation eller en bortskaffelsesoperation.

En operation kan anses for at være nyttiggørelse, såfremt operationens hovedformål er, at affald kan opfylde en effektiv funktion, eller kan forberedes med henblik på at opfylde den bestemte funktion, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed. Miljøstyrelsen skal vurdere, om hovedformålet med behandlingen af det olieholdige spildevand er at fjerne stoffer (olie) fra spildevandet, der gør biologisk rensning mulig, eller om hovedformålet er, at olien kan regenereres og dermed nyttiggøres, herunder om udskillelsen af olien kan anses for at være en selvstændig nyttiggørelsesoperation. Ved vurderingen af hvad hovedformålet med en operation er, kan et relevant vurderingsmoment være anlæggets indretning, jf. sag C-458/00, men også andre relevante vurderingsmomenter kan inddrages. Det skal generelt bemærkes, at retspraksis på området er sparsom og de anlæg, der er behandlet i de gennemgåede EU-domme, ikke er spildevandsanlæg, hvilket skal tages i betragtning ved vurderingen af dommenes præjudikatsværdi i forhold til denne konkrete situation.

Der ses ikke i regelgrundlaget eller retspraksis at være fastsat en numerisk grænse for, hvor meget affald der skal nyttiggøres, før operationen kan karakteriseres som nyttiggørelse, da vurderingen skal foretages konkret og ud fra hovedformålet med operationen.

Det er Miljøstyrelsens afgørelse, om behandlingen af spildevandet anses for at være nyttiggørelse eller bortskaffelse. Derfor har Departementet ikke taget stilling til, om der er hjemmel til i en eventuel godkendelse at fastsætte et krav om minimum 1,1 % olieindhold i spildevandet. Miljøstyrelsen bør derfor overveje, om der er hjemmel til det.

Såfremt Miljøstyrelsen finder, at overførslen er en bortskaffelsesoperation, bør Miljøstyrelsen anvende indsigelsesmuligheden i artikel 12, stk. 1, litra h.