

Notat om nyttiggørelsesbegrebet i relation til RGS Nordic

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

I august 2021 bad Miljøstyrelsen om Kammeradvokatens vurdering af et spørgsmål med tilknytning til forståelsen af nyttiggørelsesbegrebet og sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse i relation til affaldsreguleringen. Miljøstyrelsen bad nærmere bestemt 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. Spørgsmålet tog afsæt i en konkret sag vedrørende en anmodning om overførsel af olieholdigt spildevand fra Norge til RGS Nordics anlæg i Danmark.

Kammeradvokatens vurdering af spørgsmålet er fremsendt i et notat af 23. september 2021 om nyttiggørelsesbegrebet i relation til affaldsreguleringen.

I et udkast til notat af 11. februar 2022 gør Miljøstyrelsen rede for de foreløbige vurderinger, som Miljøstyrelsen har foretaget vedr. problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic.

Miljøstyrelsen har bedt Kammeradvokaten om bemærkninger til det fremsendte udkast.

Nedenfor gennemgår vi i [afsnit 2](#) de overordnede vurderinger og konklusioner i vores notat af 23. september 2021, herefter følger i [afsnit 3](#) vores bemærkninger til det af Miljøstyrelsen fremsendte udkast til notat af 11. februar 2022.

2. VURDERINGERNE OG KONKLUSIONERNE I VORES NOTAT AF 23. SEPTEMBER 2021

Som anført i vores notat af 23. september 2021 følger det af EU-Domstolens praksis og af affaldsdirektivets legaldefinition af nyttiggørelse, at det væsentlige kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation er, at den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion ved at erstatte anvendelsen af andre

materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed. Dette vil være tilfældet, hvor operationen ville være blevet gennemført, selvom den omhandlede type affald ikke var tilgængeligt, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer eller andet olieholdigt spildevand.

Det forhold, at der ved operationen fremkommer materialer, der kan genvindes, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at anse operationen for nyttiggørelse. Såfremt disse materialer alene kan anses for en *sekundær konsekvens* af operationen – og ikke det primære formål hermed – følger det af EU-Domstolens praksis og affaldsdirektivets legaldefinition af bortskaffelse, at operationen vil være en bortskaffelsesoperation.

I notatet, side 3, udledes – på baggrund af EU-Domstolens praksis om sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse – seks kriterier, der blandt andet kan indgå i vurderingen af, hvad der udgør en bestemt operations primære formål eller hovedformål. Det fremgår af notatet, at kriterierne ikke enkeltvis kan være afgørende for, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation eller ej, men at der i højere grad er tale om indikationer på, om *hovedformålet* med en operation udgør nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald. Klassificeringen må foretages på grundlag af en konkret afvejning af samtlige relevante kriterier i forhold til den konkrete operation.

I tillæg hertil udledes i notatet, side 4 – på baggrund af EU-Domstolens praksis – en række forhold, som efter vores opfattelse ikke kan indgå ved vurderingen af en bestemt operations primære formål eller hovedformål, men som i stedet efter omstændighederne vil kunne indgå i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt der skal gøres indsigelse mod overførslen i medfør af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g – forudsat at den konkrete operation i øvrigt må anses for en nyttiggørelsesoperation.

På grundlag af de udledte kriterier anfører vi herefter i notatet, side 4, at det er vores umiddelbare vurdering på baggrund af vores kendskab til den konkrete sag om RGS Nordic, at mest taler for, at der konkret er tale om en bortskaffelsesoperation, der alene som *sekundær konsekvens* indebærer, at der genvindes olie, som givetvis kan raffineres og genanvendes. På baggrund af de identificerede kriterier lagde vi navnlig vægt på, at det umiddelbart forekommer usandsynligt, at genvindingen/udskillelsen af olien ville være blevet gennemført, selvom det olieholdige spildevand fra Norge ikke var tilgængeligt for RGS, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer. Hvis RGS ikke kan skaffe affald i form af olieholdigt spildevand, vil udskillelsen af olien således sandsynligvis slet ikke finde sted.

I notatet anføres endelig, at det er op til Miljøstyrelsen på baggrund af den konkrete sags faktiske omstændigheder at foretage en vurdering af, om der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Vi henviser i øvrigt til vores notat af 23. september 2021, hvor ovenstående vurderinger og konklusioner er uddybet med henvisning til blandt andet EU-Domstolens praksis.

3. VORES BEMÆRKNINGER TIL MILJØSTYRELSENS UDKAST AF 11. FEBRUAR 2022

Miljøstyrelsens notat af 11. februar 2020 indledes med en kortfattet sagsfremstilling, hvorefter notatets afsnit 2 indeholder en redegørelse for affaldsreguleringens sondring mellem nyttiggørelse og bortskaffelse og Miljøstyrelsens vurdering af den konkrete operation (adskillelse af olie fra olieholdigt spildevand). Notatets afsnit 3 indeholder Miljøstyrelsens vurdering af, om der er grundlag for at gøre indsigelse mod overførslen efter transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g.

Det er aftalt med Miljøstyrelsen, at vi i nærværende notat fremkommer med vores *overordnede* bemærkninger til styrelsens vurderinger, og at vi dermed ikke fremkommer med tekstnære bemærkninger eller ændringsforslag.

Nedenfor følger i [afsnit 3.1](#) vores bemærkninger til Miljøstyrelsens vurdering af, om den omhandlede adskillelse af olie fra olieholdigt spildevand er nyttiggørelse eller bortskaffelse. I [afsnit 3.2](#) følger vores bemærkninger til Miljøstyrelsens vurdering af indsigelsesmulighederne.

3.1 Nyttiggørelse eller bortskaffelse?

Miljøstyrelsen anfører i udkastet til notat, side 5, at sammensætningen af det olieholdige spildevand, efter styrelsens vurdering, nødvendiggør en indledende behandling for at kunne genvinde olien, og at den indledende operation (adskillelse af olie fra spildevand, som kan være en R 12-operation) ses i sammenhæng med den endelige nyttiggørelse (regenerering af olie, som kan være en R 9-operation).¹ I den konkrete sag erstatter den hos RGS Nordic genvundne olie ifølge styrelsen andre råstoffer, som RGS Nordics modtagere ellers ville skulle skaffe.

Styrelsen anfører videre, at den indledende operation (adskillelse af olie fra spildevand) bør ses i sammenhæng med den endelige nyttiggørelse (regenerering af olie), og at det først er ved den senere regenerering af olien, at affaldet erstatter anvendelsen af andre materialer i samfundet generelt. Det indebærer ifølge styrelsen, at den indledende operation (adskillelse af olie fra spildevand) alene udgør en *forberedelse* af affaldet med henblik på at opfylde denne funktion.

Miljøstyrelsen anfører herefter i notatudkastet, at det efter styrelsens vurdering ikke er relevant at lægge vægt på, om operationen (adskillelse af olie fra spildevand) ville være blevet gennemført uden det

¹ Jf. affaldsbekendtgørelsens bilag 5, bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald, der svarer til affaldsdirektivets bilag II.

olieholdige spildevand, og om dette spildevand erstatter andre materialer, som ellers ville være blevet anvendt.

Til de af styrelsen anførte vurderinger bemærker vi, at det efter vores opfattelse ikke i sig selv er tilstrækkeligt for, at der er tale om nyttiggørelse, at adskillelsen af olie fra spildevandet kan anses for en *forberedelse* af det olieholdige spildevand med henblik på efterfølgende at kunne genvinde olien (ved en anden nyttiggørelsesoperation). Det afgørende er, hvad *hovedformålet* med operationen er. Vi henviser herved til, at forbehandling såsom bl.a. sortering, neddeling og adskillelse inden gennemførelse af en bortskaffelsesoperation i sig selv kan udgøre en bortskaffelsesoperation, jf. affaldsdirektivets bilag I, pkt. D 13, på samme måde som forberedelse med henblik på en nyttiggørelsesoperation efter affaldsdirektivets bilag II, pkt. R 12, i sig selv kan udgøre en nyttiggørelsesoperation.

Vi bemærker desuden, at EU-Domstolen har udtalt, at når en operation ikke ud fra beskrivelsen alene kan henføres til en enkelt af de operationer eller kategorier af operationer, der er oplyst i affaldsdirektivets bilag I og II, skal operationen klassificeres konkret i lyset af direktivets formål og ud fra hovedformålet med den pågældende operation, jf. sag C-6/00.

Derudover bemærker vi, at EU-Domstolen – efter indførelsen af legaldefinitionen af ”nyttiggørelse” i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 – har udtalt, at definitionen ”*svarer til den, der er blevet udviklet i Domstolens praksis, hvorefter 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*”. Domstolen udtalte herefter – i overensstemmelse med hidtidig retspraksis (jf. sag C-458/00) – ”*at hovedformålet med nyttiggørelse skal være en bevarelse af naturressourcerne. Når en bevarelse af råvarerne derimod kun udgør en sekundær effekt ved en operation, hvis hovedformål er bortskaffelse af affald, ændrer det ikke ved klassificeringen af operationen som en bortskaffelsesoperation*”.²

Vi kan ikke pege på retspraksis fra EU-Domstolen, der entydigt tager stilling til, om den omhandlede behandling af olieholdigt spildevand falder under legaldefinitionen af ”nyttiggørelse”, og vi kan dermed ikke på det foreliggende grundlag udelukke, at det primære formål med operationen kan klassificeres som nyttiggørelse.

For så vidt angår de i vores notat af 23. september 2021 udledte kriterier for fastsættelse af operationens primære formål, har Miljøstyrelsen vurderet disse i notatudkastets afsnit 2.2 - 2.7. Der er i et vist omfang

² Jf. sag C-147/15, præmis 38-39. Se også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-147/15 (punkt 52). Af præambelen til direktiv 2008/98 (betragtning 8) fremgår, at direktivet bl.a. skulle ”*præcisere visse nøglebegreber, såsom definitionerne på affald, nyttiggørelse og bortskaffelse [...]*”.

tale om vurderinger, der bygger på modtagne (tekniske) oplysninger fra RGS Nordic og Slagelse Kommune. Vi har ikke bemærkninger til selve de tekniske vurderinger.

Til det anførte i notatudkastets afsnit 2.2 om anlæggets indretning, hvor styrelsen vurderer, at ”RGS Nordics indretning taler for, at anlægget kan anses som både primært at være indrettet til nyttiggørelse og bortskaffelse”, bemærker vi dog, at der efter vores opfattelse ikke i EU-Domstolens dom i sag C-458/00 ses at være holdepunkter for at antage, at et anlæg kan have to hovedformål. Vi er dog enige i, at nærværende sag ikke er direkte sammenlignelig med sag C-458/00, der angik et forbrændingsanlæg. Sagerne har dog efter vores opfattelse en række lighedspunkter.

Vi bemærker i forlængelse heraf, at en (særligt) effektiv og optimeret rense- og/eller separationsproces efter vores opfattelse ikke nødvendigvis i sig selv kan begrunde, at anlæggets primære formål er nyttiggørelse.

Vi har ingen overordnede bemærkninger til Miljøstyrelsens vurdering af de øvrige kriterier i notatudkastets afsnit 2.3 - 2.7.

3.2 Indsigelsesmuligheder?

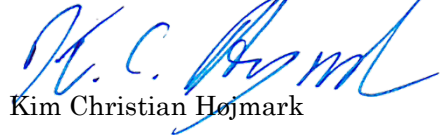
Til Miljøstyrelsens vurdering af indsigelsesmuligheden efter transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, har vi ingen væsentlige bemærkninger.

I forhold til afsnit 3.2.2 (Vurdering af CO2 påvirkning) bemærker vi dog, at det kan tilføjes, at der i affaldsreguleringen gælder et generelt princip om nærhed i håndteringen af affald, jf. affaldsdirektivets artikel 16. EU-Domstolen fastslog imidlertid i sag C-203/96, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp m.fl., at princippet om nærhed ikke finder anvendelse på nyttiggørelse, hvilket betyder, at en indsigelse mod overførsel til nyttiggørelse ikke kan baseres herpå. Affaldsforordningen indebærer således en udtømmende harmonisering af adgangen til at gøre indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse.³

³ En undtagelse for overførsel til nyttiggørelse på forbrændingsanlæg – som ikke er relevant for den konkrete sag om overførsel af olieholdigt spildevand – findes dog i affaldsdirektivets artikel 16, stk. 1, 2. afsnit.

Vi står selvfølgelig til rådighed for opfølgende drøftelser, hvis der måtte være behov herfor.

København, den 25. februar 2022



Kim Christian Højmark
Partner, Advokat (L)