

Brevdato 09-02-2022

Afsender Frederik Bjørnson Erhardtson (Sagsbehandler, Cirkulær Økonomi og Affald)

Modtagere kich@kammeradvokaten.dk; thau@kammeradvokaten.dk

Akttitel Første del - Udkast til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen

Identifikationsnummer 4581827

Versionsnummer 1

Ansvarlig Frederik Bjørnson Erhardtson

Vedlagte dokumenter Aktdokument
UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen

Dokumenter uden PDF-version (ikke vedlagt)

Udskrevet 31. jan 2023

Til: kich@kammeradvokaten.dk (kich@kammeradvokaten.dk), thau@kammeradvokaten.dk (thau@kammeradvokaten.dk)
Cc: Sean Paulsen (sepau@mst.dk), Nina Espegård Hassel (nineh@mst.dk)
Fra: Frederik Bjørnson Erhardtson (frber@mst.dk)
Titel: Første del - Udkast til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen
Sendt: 09-02-2022 15:17
Bilag: UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen.docx;

Kære Kim og Thomas,

Hermed først del af Miljøstyrelsens udkast til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen.

Venlig hilsen

Frederik Bjørnson Erhardtson
Jurist | Cirkulær Økonomi og Affald
+45 21 15 76 13 | frber@mst.dk

Miljø- og Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen | Tolderlundsvej 5 | 5000 Odense C | Tlf. +45 72 54 40 00 | mst@mst.dk | www.mst.dk

[Sådan håndterer vi dine personoplysninger](#)



Sendt pr. mail til:

Cirkulær Økonomi & Affald
Ref. SEPAU
Den 4. februar 2022

Formål med udkast af notat.

Dette notat har til formål at redegøre for de foreløbige vurderinger, som Miljøstyrelsen har foretaget vedrørende problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic. Det er dermed Miljøstyrelsens ønske, at disse umiddelbare juridiske vurderinger skal kvalitetstjekkes af Kammeradvokaten, hvorefter Miljøstyrelsen vil udarbejde et endeligt notat vedrørende denne problemstilling.

UDKAST - notat vedr. problemstilling om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic

Miljøstyrelsen har på baggrund af nogle konkrete sager om overførsel af olieholdigt spildevand til behandling hos RGS Nordic i Danmark fundet det nødvendigt med en nærmere afklaring af nyttiggørelsesbegrebet i relation til transportforordningen og affaldsdirektivet¹. Dette skyldes, at en klassificering som bortskaffelse som udgangspunkt² vil føre til, at sådanne overførsler vil være omfattet af det nationale forbud mod overførsel af affald til bortskaffelse i Danmark, hvorimod en overførsel til nyttiggørelse ikke vil være omfattet af dette forbud. Såfremt overførslerne kan klassificeres som nyttiggørelse, kan man dog under visse omstændigheder i medfør af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, gøre indsigelse mod overførslerne ud fra økonomiske/miljømæssige betragtninger.

Den 24. november 2021 meddelte Miljøstyrelsen modificeret samtykke til anmeldelserne GB0001009695 og NO500491 om overførsel af olieholdigt spildevand fra hhv. RGS Nordic i Storbritannien og Norge til behandling hos RGS Nordic i Danmark. De meddelte samtykker blev tids- og mængdebegrænset til en periode på 7 måneder og tilsvarende reduceret i mængden med den begrundelse,

¹ Transportforordningens artikel 2, nr. 6, henviser til affaldsdirektivets definition på nyttiggørelse, jf. dennes artikel 3, nr. 15. Affaldsdirektivets definition på nyttiggørelse er implementeret ved affaldsbekendtgørelsen.

² 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 bortskaffelses anlæg inden for dette land vil være uøkonomisk.

at styrelsen var i færd med en afklaring af nyttiggørelsesbegrebet samt indsigelsesmuligheden.

Selvom sagsbehandlingen af anmeldelserne i realiteten er afsluttet ved de meddelte modificerede samtykker, finder Miljøstyrelsen det forsat relevant at afklare nyttiggørelsesbegrebet samt muligheden for at gøre indsigelse (hvis overførslen klassificeres som nyttiggørelse). Det bemærkes, at den anmeldelse (NO 500269) som problemstillingen oprindeligt udsprang af blev trukket tilbage af anmelderen, men at problemstillingen er identisk for de to andre anmeldelser (GBO01009695 og NO500491).

Nærværende notatet er udarbejdet med henblik på en afklaring af nyttiggørelsesbegrebet ved modtagelse af fremtidige lignende anmeldelser, herunder om Miljøstyrelsen fremover skal anlægge en anderledes fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet, hvilket i så fald vil udgøre en praksisændring.

Miljøstyrelsen har til brug for vurderingen af nyttiggørelsesbegrebet fået udarbejdet et notat fra Kammeradvokaten³ om, hvilke kriterier der kan lægges vægt på ved vurderingen af nyttiggørelsesbegrebet. Efter Kammeradvokatens vurdering kan der ifølge EU-Domstolens praksis udledes følgende kriterier:

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

Miljøstyrelsen har anvendt kriterierne til, at stille RGS Nordic spørgsmål, således at de af Kammeradvokaten udarbejdede kriterier kan sammenholdes med de oplysninger, som er modtaget fra RGS Nordic. Styrelsen har herefter foretaget en vurdering af hvert kriterie overfor de modtagne svar fra RGS Nordic mhp. om dette indikerer nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Det er Miljøstyrelsens samlede vurdering, på baggrund af en gennemgang af de modtagne svar fra RGS Nordic sammenholdt med de opstillede kriterier, at overførslerne af det olieholdige spildevand til behandling hos RGS Nordic i Danmark kan klassificeres som nyttiggørelse.

Miljøstyrelsen har herefter vurderet, om der er grundlag for at gøre indsigelse mod overførslerne til nyttiggørelse i medfør af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g. Styrelsen har til brug for denne vurdering modtaget oplysninger fra RGS

³ Notat af 23 september 2021 om nyttiggørelsesbegrebet i relation til affaldsreguleringen.

Nordic om de økonomiske, miljø- og klimamæssige forhold forbundet med overførslerne og sammenholdt disse med artikel 12, stk. 1, litra g.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, på baggrund af de modtagne oplysninger fra RGS Nordic sammenholdt med artikel 12, stk. 1, litra g, at der ikke er grundlag for at gøre indsigelse i medfør af denne bestemmelse.

Nedenfor følger en nærmere begrundelse for vores vurdering. I pkt. 1 følger en kort sagsfremstilling, der gengiver de væsentligste skridt i sagerne i relation til nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmuligheden. Pkt. 2 gennemgår vores begrundelse for klassificeringen som nyttiggørelse, herunder en konkret vurdering ift. de opstillede kriterier. Pkt. 3 indeholder vores begrundelse for, hvorfor der ikke er grundlag for at gøre indsigelse mod overførslerne til nyttiggørelse i medfør af transportforordningens art. 12, stk. 1, litra g.

1. Kortfattet sagsfremstilling

Den 17. december 2020 modtog Miljøstyrelsen anmeldelse NO500269 fra Equinor Asa Avd Raffinaderi Mongstad (herefter Equinor) om overførsel af 450.000 tons olieholdigt spildevand til nyttiggørelse hos RGS Nordic i Danmark med henblik på behandlingerne R12 og R9.

Den 11. juni 2021 modtog Miljøstyrelsen anmeldelse GB0001009695 fra RGS Nordic i Storbritannien om overførsel af 150.000 tons olieholdigt spildevand til nyttiggørelse hos RGS Nordic i Danmark med henblik på behandlingerne R12 og R9.

Den 23. juni 2021 modtog Miljøstyrelsen anmeldelse NO500491 fra RGS Nordic i Norge om overførsel af 500.000 tons olieholdigt spildevand til nyttiggørelse hos RGS Nordic i Danmark med henblik på behandlingerne R12 og R9

I e-mail af 19. september 2021 (vedhæftet notat af 17. september 2021) fremsendte RGS Nordic oplysninger om økonomiske, miljømæssige og CO₂-mæssige forhold ved behandlingen⁴.

Ved e-mail af 23. september 2021 modtog Miljøstyrelsen Kammeradvokatens notat om nyttiggørelsesbegrebet.

I e-mail af 29. september 2021 fremsendte Miljøstyrelsen en række spørgsmål til RGS Nordic til belysning af de af Kammeradvokaten udledte kriterier ift. nyttiggørelsesbegrebet.

I e-mails af hhv. 30. september, 19. oktober, 8. november, 16. november, 18. november og 23. november har Miljøstyrelsen haft korrespondance med Slagelse Kommune ift. en vurdering af kriteriet om RGS Nordic' anlæg primært er indrettet til nyttiggørelse eller bortskaffelse.

⁴ Oplysningerne blev indsendt på baggrund af et møde afholdt den 8. september 2021 mellem Miljøstyrelsen og RGS Nordic, hvor styrelsen oplyste om, hvilke oplysninger styrelsen forventede at spørge RGS Nordic ind til for at kunne afslutte sagsbehandlingen.

Ved e-mail af 5. oktober 2021 trak Equinor anmeldelse NO500269 tilbage.

Ved e-mail af 8. oktober 2021 besvarede RGS Nordic de stillede spørgsmål.

I e-mail af 5. november 2021 fremsendte Miljøstyrelsen en række opfølgende spørgsmål til svaret fra RGS Nordic.

Ved e-mail af 17. november 2021 besvarede RGS Nordic de opfølgende spørgsmål.

Ved e-mail af 18. november 2021 anmodede Miljøstyrelsen om yderligere oplysninger til brug for en vurdering af indsigelsesmuligheden.

Den 24. november 2021 meddelte Miljøstyrelsen, på baggrund af den verserende afklaring af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmuligheden, modificeret samtykke til anmeldelserne GB0001009695 og NO500491. I den forbindelse blev gyldighedsperioden for samtykket nedsat til 7 måneder og affaldsmængden nedsat proportionalt hermed.

I e-mail af 8. december 2021 fremsendte RGS Nordic de ubedte yderligere oplysninger

2. Nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation

Det fremgår af definitionen på nyttiggørelse i affaldsbekendtgørelsens⁵ § 3, nr. 34, at en nyttiggørelsesoperation er kendetegnet ved, at hovedresultatet med operationen 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 at affaldet bliver forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller samfundet.

Ved vurderingen af hovedresultatet med operationen har Miljøstyrelsen inddraget de kriterier, som Kammeradvokaten har uddraget af af EU-Domstolens praksis om nyttiggørelsesbegrebet. Kriterierne gennemgås nærmere nedenfor i pkt. 2.2 - 2.7 sammen med en vurdering af de konkrete forhold i de to anmeldelser.

Det følger af dommen i sag C-116/01, at der ved klassificeringen af operationen som nyttiggørelse eller bortskaffelse alene skal ses på den første operation, som det olieholdige spildevand skal gennemgå efter overførslen til Danmark. Første operation i de to anmeldelser består i adskillelse af spildevand og olie ved gravitation med opvarmning.

Ved vurderingen skal der derfor tages udgangspunkt i, om operationen (adskillelse af olien fra spildevandet) har som hovedresultat, 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.

⁵ Bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald.

Det bemærkes, at kriterierne ikke enkeltvis er afgørende for, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation eller ej, men mere skal ses som indikationer på, om hovedresultatet med en operation udgør nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald. Inden en gennemgang af kriterierne gennemgås i pkt. 2.1. nyttiggørelsesdefinitionens hovedpointe med, at affaldet skal have som hovedresultat, at det erstatter anvendelsen af andre materialer, som ellers ville være anvendt– eller bliver forberedt med henblik herpå.

2.1. Erstatte anvendelsen af andre materialer

Det fremgår flere steder af Kammeradvokatens notat⁶, at man ved en vurdering af hovedformålet med udskillelsen af olien fra spildevandet kan spørge, om operationen ville være blevet gennemført, selvom denne type affald ikke var tilgængelig, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer.

Kammeradvokaten har i sit notat tillagt dette spørgsmål afgørende vægt og anført⁷, at det forekommer usandsynligt, at genvindingen/udskillelsen af olien ville være blevet gennemført, selvom det olieholdige spildevand ikke var tilgængeligt for RGS, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer. Videre er det anført, at hvis RGS ikke kan skaffe affald i form af olieholdigt spildevand, vil udskillelsen af olien således sandsynligvis slet ikke finde sted.

Miljøstyrelsen bemærker hertil, at sammensætningen af det olieholdige spildevand, efter styrelsens vurdering, nødvendiggør en indledende behandling for at kunne genvinde olien, fx ved en forudgående adskillelse af olie og spildevand, som den der foretages hos RGS Nordic.

Efter Miljøstyrelsens opfattelse bør den indledende operation (adskillelse af olie fra spildevand, som kan være en R12 operation) ses i sammenhæng med den endelige nyttiggørelse (regenerering af olie, som kan være en R9 operation), hvilket stemmer overens med systematikken i affaldsbekendtgørelsens bilag 5, hvorefter en indledende R12 operation skal efterfølges af en af operationerne R1 til R11. Det er således først ved den senere regenerering af olien, at affaldet erstatter anvendelsen af andre materialer i samfundet generelt, hvorfor adskillelsen af olie fra spildevandet er en forberedelse af affaldet med henblik på at opfylde denne funktion. Konkret for vores to anmeldelser erstatter den hos RGS Nordic genvundne olie andre råstoffer, som RGS Nordic' modtagere ellers ville skulle skaffe. Det er derfor, efter styrelsens vurdering, ikke relevant at lægge vægt på, om operationen (adskillelse af olie fra spildevand) ville være gennemført uden det olieholdige spildevand, og om dette spildevand erstatter andre materialer, som ellers ville være blevet anvendt.

Miljøstyrelsen bemærker endvidere, at dette ses at finde støtte i pkt. 1.4.5 i EU-Kommissionens "Guidance on the interpretation of key provisions of Directive

⁶ Se hertil pkt. 2 (afs. 9), pkt. 4.1 (afs. 1 og 2) og pkt. 4.3 (afs. 6-8 samt 11). Spørgsmålet er udledt af C-147/15 (præmis 43)

⁷ Pkt. 2 (afs. 9)

2008/98/EC on waste”, hvoraf det bl.a. fremgår, at det nye affaldsdirektivs nyttiggørelsesdefinition også omfatter situationer, hvor affald erstatter anvendelsen af andre materialer i samfundet generelt, og ikke kun hvor affaldet erstatter andre materialer på det anlæg, hvor affaldsbehandlingen finder sted. Endvidere omtaler vejledningen i samme pkt., at nyttiggørelsesdefinitionen også omfatter forberedende behandlinger, hvor affald forberedes til at kunne anvendes som råmaterialer i andre processer.

Efter Miljøstyrelsens vurdering skal der derfor tages udgangspunkt i, om operationen (adskillelse af olien fra spildevandet) har som hovedresultat, 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 – og dermed ikke kun, om det olieholdige spildevand erstatter anvendelsen af andre materialer på RGS Nordics eget anlæg.

2.2. Om det pågældende forarbejdningsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller til nyttiggørelse af affald

Kriteriet er udledt af C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg*, (præmis 39-43), og kan anvendes som indicium for, at hovedformålet med udskillelsen er bortskaffelse af spildevandet.

Miljøstyrelsen har ved vurderingen af dette kriterie i e-mail af 30. september 2021 forespurgt Slagelse Kommune, som tilsynsmyndighed, om udskillelsen af olien hos RGS Nordic er en betingelse for kommunens miljøgodkendelse til bortskaffelse af spildevandet og bemærket, at ca. 1 % olie går til en efterfølgende R 9 operation, ca. 1,1 % slam går til R 1 og ca. 97,9 % udledes til havet.

Slagelse Kommune har ved e-mail af 19. oktober 2021 fremsendt et tilrettet svar på deres mail af 8. oktober 2021, hvoraf fremgår, at kommunen i den gældende miljøgodkendelse ikke har stillet krav om, at indhold af olie i affald til behandling skal fjernes inden behandling påbegyndes, og at det er kommunens vurdering, at spildevandet kan behandles og rummes inden for rammerne af RGS Nordic' miljøgodkendelse.

I e-mail af 8. november 2021 har Miljøstyrelsen bedt om supplerende oplysninger og forespurgt, om der i løbet af behandlingsprocessen hos RGS Nordic A/S sker en reduktion af olieindholdet, herunder også i forbindelse med udledningen til havet.

Slagelse Kommune har ved e-mail af 16. november 2021 svaret bl.a., at der i henhold til den gældende miljøgodkendelse (af 26. november 2008), samt tillægsgodkendelse (af 30. april) ikke er stillet krav til reduktion af olieindholdet i forbindelse med behandlingsprocessen, men at miljøgodkendelsen stiller krav om, hvor meget virksomheden må støje, lugte og udlede stoffer med spildevandet til recipient. Endvidere fremgår det af svaret, at det er fremhævet i tillægsgodkendelsen, at olien frasorteres, som en del af spildevandsrensningensprocessen til videre disponering og genbrug ved genraffinerings, og at denne aktivitet ikke er en del af miljøgodkendelsen, men en del af virksomhedens interne proces.

I e-mail af 18. november 2021 har Miljøstyrelsen på ny rettet henvendelse til Slagelse Kommune, idet kommunen blev bedt om at præcisere, om det vil være muligt for RGS Nordics anlæg at leve op til alle de grænseværdier, der stilles krav til, ifm. udledning til recipient uden at udskille eller reducere olieindholdet i det konkrete spildevand i de omhandlede notifikationer.

Slagelse Kommune har ved e-mail af 23. november 2021 svaret bl.a., at det er deres vurdering, at det olieholdige spildevand ikke vil udledes til recipient, da olien vil blive frasorteret i virksomhedens processer. Det fremgår endvidere, at kommunen har modtaget analyserapporter for PAH-indhold ved udledningen, og at disse ikke gav anledning til, at det olieholdige spildevand gav problemer ved udledning til recipient, og at dette er analyseret før og efter implementering af olie-frasorteringen.

Vurdering af kriteriet

Miljøstyrelsen har forstået Slagelse Kommunes svar sådan, at der ikke i miljøgodkendelsen er stillet direkte krav om, at der skal ske en udskillelse af olien forud for behandlingen af spildevandet, da frasorteringen af olien er en del af anlæggets interne processer. Styrelsen har endvidere forstået svaret sådan, at RGS Nordic naturligvis skal leve op til de udledningskrav, som er nærmere fastsat i miljøgodkendelsen.

Ved e-mail af 8. december 2021 har RGS Nordic fremsendt oplysninger⁸ om anlæggets udledningskrav efter miljøgodkendelsen samt dokumentation for anlæggets faktiske udledninger. Det følger af disse krav, at en rensning af spildevandet er nødvendig før der kan ske udledning til recipienten under grænseværdierne f.eks. i forhold til de fastsatte krav til udledning af TOC⁹.

Selvom Slagelse Kommune har oplyst, at der ikke er stillet krav om udskillelse af olien som betingelse for miljøgodkendelsen, må Miljøstyrelsen forstå kravene i miljøgodkendelsen sådan, at kravene til udledning af stoffer til recipienten indeholder et indirekte krav om reduktion af olieindholdet af spildevandet forud for udledning til havet, da grænseværdierne i miljøgodkendelsen ellers ikke kan overholdes.

Miljøstyrelsen finder derfor, at sagens oplysninger på dette punkt umiddelbart indikerer, at RGS Nordic primært er indrettet til bortskaffelse af affald, når det sammenholdes med kriteriet som udledt af dommen.

Miljøstyrelsen finder dog samtidig, at andre forhold ved anlæggets indretning taler for, at RGS Nordic ligesåvel primært er indrettet til nyttiggørelse. Det fremgår således af RGS Nordic' notat af 17. september 2021, at olien oprindeligt blev adskilt fra spildevandet for at sikre effektiviteten af vandbehandlingen, men at denne separationsproces er blevet optimeret, så olieemulsioner brydes og oliefasen adskilles effektivt fra vandfasen, hvorved olien kan nyttiggøres til brændselsolie

⁸ Til brug for vurderingen af indsigelsesmuligheden i medfør af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g.

⁹ Totalt organisk carbon

Endvidere fremgår, at processen er blevet optimeret yderligere så råolie i olieholdigt spildevand kan genanvendes som erstatning for råolie til raffinering af råoliedestillationsprodukter.

Miljøstyrelsen vurderer, at denne behandling og udviklingen heraf indikerer, at der ved forarbejdningen af spildevandet foretages noget ekstraordinært i forhold til den procedure, som vil være nødvendig ved en bortskaffelsesoperation,¹⁰ hvilket taler for, at anlægget må anses for at være indrettet til nyttiggørelse.

Miljøstyrelsen bemærker herudover, at det af dommen udledte kriterie om forarbejdningsanlæggets primære indretning, efter styrelsens opfattelse, ikke kan anvendes helt tilsvarende i vurderingen af de to konkrete anmeldelser om overførsel og behandling af olieholdigt spildevand. Dette skyldes, at affaldsbehandlingen samt forarbejdningsanlæggets indretning hos RGS Nordic adskiller sig væsentligt fra omstændighederne i sag C-458/00, hvor der var tale om forbrænding af affald på et forbrændingsanlæg med udnyttelse af den afledte energi på eget anlæg, ligesom affaldets sammensætning (i modsætning til olieholdig spildevand) ikke medfører en indledende forberedelse af affaldet, men i stedet kan anvendes ved direkte indføring i en forbrændingsovn.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at RGS Nordic modtager olieholdigt spildevand, hvor det er nødvendigt at adskille olien fra spildevandet for at kunne nyttiggøre olien, ligesom det tilsvarende er nødvendigt at fjerne olien for at kunne bortskaffe det rensede spildevand til havet. Denne nødvendige forudsætning for den videre behandling sker således samtidig, hvorfor behandlingen hos RGS Nordic (herunder adskillelse af olie fra spildevand) har to hovedformål: dels en genvinding af olien og dels en bortskaffelse af det rensede spildevand. Det er derfor ikke muligt at fastslå, om RGS Nordic primært er indrettet til nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald.

Miljøstyrelsen vurderer på denne baggrund, at RGS Nordics indretning taler for, at anlægget kan anses som både primært at være indrettet til nyttiggørelse og bortskaffelse. Styrelsen vurderer endvidere, at kriteriet udledt af dommen ikke kan anvendes helt tilsvarende på de to anmeldelser om olieholdigt spildevand, og dermed ikke bør tillægges afgørende betydning ved vurderingen af hovedresultatet med operationen.

2.3. Om driftsherren af forarbejdningsanlægget erlægger eller modtager betaling for affaldet

Kriteriet er udledt af C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 44) og C-147/15, *Edilizia Mastrodonato* (præmis 44), og kan anvendes som indicium for, at det primære formål med operationen er nyttiggørelse, såfremt driftsherren erlægger betaling for modtagelse af affaldet. Såfremt affaldsindehaveren derimod betaler driftsherren for at modtage affaldet, kan dette omvendt tale for, at affaldet bortskaffes på anlægget, idet der i så fald kan være en formodning for, at operationen ikke ville være gennemført uden affaldet.

¹⁰ Se hertil Kammeradvokatens notat pkt. 4.3 (afs. 9).

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 30. september 2021 forespurgt RGS Nordic til betalingen for det olieholdige spildevand, samt den økonomiske værdi heraf.

I e-mail af 8. oktober 2021 har RGS Nordic bl.a. svaret, at der er flere komplekse forhold, der spiller ind ved prisfastsættelsen, herunder kundens alternativer, logistik- og behandlingsmæssige forhold samt affaldets sammensætning, ligesom kundens udsigt til produktionsstop eller frigørelse af kritisk lagerkapacitet for kunden kan være afgørende for prisfastsættelsen. RGS Nordic har endvidere oplyst, at den typiske situation er, at RGS Nordic modtager betaling for affaldet, idet de afholder alle omkostninger til både logistik og behandling. Ved RGS Nordics videre afsætning af genvundne råolier modtager RGS Nordic betaling, mens afsætning af olier af andre oprindelser sædvanligvis sker uden afregning.

Vurdering af kriteriet

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at betalingskriteriet ikke kan anvendes helt tilsvarende i vurderingen af de to konkrete anmeldelser om overførsel og behandling af olieholdigt spildevand. Dette skyldes, at affaldets sammensætning og behandlingen heraf hos RGS Nordic adskiller sig væsentligt fra omstændighederne i sagerne C-458/00 og C-147/15. I sag C-458/00 var der tale om forbrænding af affald, mens der i C-147/15 var tale om opfyldning af et stenbrud med affald. For begge sagers vedkommende er der tale om, at affaldets sammensætning og affaldsbehandlingen heraf ikke medfører en indledende forberedelse af affaldet, men i stedet kan anvendes ved direkte indføring i en forbrændingsovn eller anvendes direkte som opfyldning i et stenbrud. Hertil kommer, at behandlingsprocessen hos RGS Nordic, i modsætning til de to EU-domme, medfører en betydelig værdistigning af affaldet, der som genanvendt olie opnår en betydelig positiv økonomisk værdi.

Styrelsen bemærker endvidere hertil, at det af generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i C-6/00 (pkt. 88)¹¹ fremgår, at betalingskriteriet ikke nødvendigvis er absolut, og at der i visse sektorer, såsom sektoren for nyttiggørelse af opløsningsmidler, tilsyneladende er normal praksis for, at affaldsindehaveren betaler modtageren for at gøre nyttiggørelsesoperationen økonomisk rentabel. Det er styrelsens vurdering, at olieholdigt spildevand i affaldssammensætningen og behandlingsmæssigt kan sammenlignes med opløsningsmidler, og at der er praksis for, at affaldsmodtageren modtager betaling for behandlingen heraf.

Miljøstyrelsen bemærker desuden, at affald i mange situationer repræsenterer en negativ økonomisk værdi, som der erlægges betaling for modtagelsen af, men at der gennem indledende forbehandlinger ofte sker en betydelig økonomiske værdiforøgelse, som det er tilfældet med behandlingen hos RGS Nordic. RGS Nordic har således til sagen oplyst, at de ved den videre afsætning af genvundne råolier modtager betaling, mens afsætning af olier af andre oprindelser (fx olieemulsioner) sædvanligvis sker uden afregning. De aftagere, som modtager den forberedte olie fra RGS Nordic vil ved deres videreforarbejdning igen tilføre affaldet en endnu større værditilvækst, som kulminerer ved den endelige nyttiggørelse. Affald, som der modtages betaling for behandlingen af, kan dermed

¹¹ Som der henvises til i pkt.58 (fodnote 28) i generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i sag C-147/15.

udgøre en værdifuld ressource, selvom den umiddelbart udgør en negativ økonomisk værdi for affaldsindehaveren.

Det er herudover Miljøstyrelsens opfattelse - i lighed med det af RGS Nordic oplyste - at prisfastsættelsen af affaldsbehandlingen af olieholdigt spildevand er resultatet af en flerhed af faktorer, herunder bl.a. affaldets sammensætning, produktions-, logistiske- og behandlingsmæssige forhold, og at der som følge heraf er en normal praksis for, at indehaveren betaler modtageren for behandlingen heraf.

Det fremgår herefter af det til sagen oplyste, at udgangspunktet er, at RGS Nordic modtager betaling for behandlingen af det olieholdige spildevand, hvilket efter EU-Domstolens betalingskriterie indikerer, at der er tale om bortskaffelse. Som det fremgår ovenfor er det imidlertid Miljøstyrelsens opfattelse, at betalingskriteriet ikke bør tillægges afgørende vægt ved den konkrete vurdering af overførsel af olieholdigt spildevand i de to anmeldelser.

2..4. Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen

Kriteriet er udledt af C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 42)¹².

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 30. september 2021 forespurgt RGS Nordic, om den mængde olie, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af spildevandet er større end den energi, der forbruges ved operationen med at adskille olie og vand.

Ved e-mail af 8. oktober 2021 har RGS Nordic svaret bl.a., at det estimerede energiforbrug udgør ca. 2 %. Udregningen er baseret på en produktion med udskillelse af olie fra en affaldsmængde på 1.200m³ bestående af olieemulsion, hvorved der blev udskilt 700m³ olie med et energiindhold på 26.700 GJ, mens opvarmningsprocessen havde et energiforbrug på 560 GJ.

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 5. november 2021 fremsendt opfølgende spørgsmål, hvor der bl.a. blev spurgt til, om svaret gælder for begge notifikationer, om olien gennemgår anden behandling eller om den er klar til afsætning direkte efter den er skimmet af, og hvad forskellen er på olietyperne i de to notifikationer.

I e-mail af 17. november 2021 har RGS Nordic svaret bl.a., at olietyperne i notifikation GB 0001009695 er råolie, hvor der alene sker en gravimetrisk genvinding, hvorfor energiforbruget udgør <<1 %. Olien kan herefter afsættes uden yderligere behandling.

I samme e-mail har RGS Nordic for notifikation NO 500491 bl.a. svaret, at energiforbruget udgør ca. 2 %, idet olietyperne her består af både råolie samt olieemulsioner. Den del, der udgør råolie, udskilles alene gravimetrisk, mens olieemulsionen efter den gravimetriske behandling udsættes for en yderligere behandling bestående af opvarmning.

¹² Kriteriet er gengivet i C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 33), C-116/01, SITA (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31).

Miljøstyrelsen lægger herefter til grund, at den energi/olie som fremkommer og udvindes ved behandlingen af det olieholdige spildevand, er klart større end det, der forbruges ved operationen.

2.5. Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes

Kriteriet er udledt af C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 42¹³).

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 30. september 2021 forespurgt RGS Nordic, hvad den olie, som bliver frigjort ved behandlingen af spildevandet konkret udnyttes til, herunder oplysninger om produkttype og evt. tekniske standarder.

Ved e-mail af 8. oktober 2021 har RGS Nordic svaret bl.a., at råolie kan adskilles i destillater, der efterfølgende indgår i fremstilling af produkter såsom benzin, petroleum, fyringsolie, dieselolie og base-/smøreolier. Det er densiteten af råolien, der har betydning for, hvilke destillater, der fremkommer og dermed de mulige markedsførte produkter.

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 5. november 2021 fremsendt opfølgende spørgsmål, hvor der bl.a. blev spurgt til, om svaret gælder for begge notifikationer, da svaret omhandler råolie.

I e-mail af 17. november 2021 har RGS Nordic svaret, at der for GB 0001009695 udelukkende tages affald ind, der har oprindelse i offshore branchen¹⁴, hvilket sikrer, at denne olie vil kunne overholde produktspecifikationerne hos aftageren Crossbridge, og at hele oliefraktionen vil kunne genanvendes som beskrevet i svaret af 8. oktober 2021.

I samme e-mail har RGS Nordic for notifikation NO 500491 svaret, at der her er tale om dels en råoliedel, som kan afsættes tilsvarende til Crossbridge, men også en oliedel med mere ukendt sammensætning¹⁵, som forventes udelukkende at kunne nyttiggøres som brændselolie ved leverance til Avista Oil.

Miljøstyrelsen lægger herefter til grund, at den olie, som bliver frigjort ved behandlingen af spildevandet faktisk udnyttes.

2.6. Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes

¹³ Kriteriet er gengivet i C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 33), C-116/01, *SITA* (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31).

¹⁴ Dvs. olietyperne alene er råolie.

¹⁵ Dvs. olieemulsioner.

Kriteriet er udledt af C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 43)¹⁶.

For så vidt angår om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, har Miljøstyrelsen lagt til grund, at hele mængden af olieholdigt spildevand gennemgår processen med at udskille olie fra spildevandet, og har på denne baggrund ikke fundet anledning til at spørge RGS Nordic videre ind hertil.

Miljøstyrelsen har, for så vidt angår andet led, ved e-mail af 30. september 2021 forespurgt RGS Nordic, hvor stor en andel af olien, som er frigjort ved affaldsbehandlingen, der faktisk udnyttes, dvs. genvindes og efterfølgende bliver brugt som produkter.

Ved e-mail af 8. oktober 2021 har RGS Nordic svaret bl.a., at olieholdigt spildevand med et olieindhold på 0,2 % kan genvindes med en effektivitet på mere end 90 % og vedhæftede forskellige bilag om den nærmere beregning heraf.

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 5. november 2021 fremsendt opfølgende spørgsmål, hvor der bl.a. blev spurgt til de nærmere udregninger og data.

I e-mail af 17. november 2021 har RGS Nordic svaret bl.a., at det tidligere har været diskuteret med Miljøstyrelsen, hvor effektivt anlægget er ved et lavt olieindhold f.eks. 0,1-0,2 %, men at konklusionen her har været, at anlægget kan udskille olie med 0,1 % olieindhold med en effektivitet på mere end 90 %. I anmeldelsesprocessen om tilladelse til import, har RGS valgt at lægge en sikkerhedsmargin for både nedre grænse og effektivitet, som derfor blev hævet til en nedre grænse for olieindholdet på 0,2 %, hvor effektiviteten med en sikkerhedsmargin mindst ville være 50 %.

Miljøstyrelsen har forstået RGS Nordics svar sådan, at der særligt er søgt en beskrivelse af en nedre grænse for, hvornår olieindholdet kan medføre en tilstrækkelig effektivitet, og at effektiviteten forøges ved et højere olieindhold.

Miljøstyrelsen lægger herefter til grund, at olieholdigt spildevand med et olieindhold på mindst 0,2 % vil medføre, at størstedelen af den frigjorte olie genvindes og udnyttes.

2.7. Om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål, dvs. egnet til den pågældende affaldsbehandling

Kriteriet er udledt af C-147/15, *Edilizia Mastrodonato* (præmis 45).

Miljøstyrelsen har lagt til grund, at det olieholdige spildevand ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at gennemgå den behandling, der foretages hos RGS Nordic, og har på denne baggrund ikke fundet anledning til at spørge RGS Nordic videre ind hertil.

¹⁶ Kriteriet er gengivet i C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 34), C-116/01, SITA (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31).

2.8. Konklusion på nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation

Det fremgår af de ovenfor gennemgåede kriterier sammenholdt med anmeldelsernes faktuelle oplysninger, at de i pkt. 2.4 – 2.7 oplistede kriterier, kan lægges til grund som opfyldte, dvs.:

- Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen (pkt. 2.4).
- Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes (pkt. 2.5).
- Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes (pkt. 2.6).
- Om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål, dvs. egnet til den pågældende affaldsbehandling (pkt. 2.7).

Det er herefter Miljøstyrelsens opfattelse, at disse kriterier indikerer, at der er tale om en nyttiggørelsesoperation.

Kammeradvokaten har i sit notat særligt lagt vægt på kriteriet om anlæggets primære indretning (pkt. 2.2) samt kriteriet om betaling (pkt. 2.3). Som gennemgangen ovenfor viser, er vurderingen af disse kriterier langt vanskeligere, hvilket efter Miljøstyrelsens opfattelse bl.a. skyldes, at affaldets sammensætning og affaldsbehandlingen heraf ikke helt kan sammenlignes med de domme, hvoraf kriterierne er udledt. Som det fremgår ovenfor, er det derfor styrelsens vurdering, at kriterierne om anlæggets primære indretning og betaling ikke bør tillægges afgørende vægt ved klassificeringen.

Endvidere har Kammeradvokaten i sit notat på baggrund af kriterierne navnlig lagt vægt på, at det forekommer usandsynligt, at genvindingen/udskillelsen af olien ville være blevet gennemført, selvom det olieholdige spildevand ikke var tilgængeligt for RGS Nordic, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer¹⁷. Denne vurdering har Miljøstyrelsen gennemgået i pkt. 2.1 ovenfor, hvorefter det er styrelsens vurdering, at det i de konkrete anmeldelser ikke er relevant at lægge vægt herpå, henset til, at RGS Nordic foretager en forberedelse af det olieholdige spildevand med henblik på at kunne opfylde en funktion i samfundet generelt ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, hvorfor det ikke giver mening at se på, om det havde været nødvendigt for RGS Nordic at anvende andre materialer. RGS Nordic forbereder således olien med henblik på en senere endelig nyttiggørelse hos deres modtagere.

Det er herefter Miljøstyrelsens samlede vurdering, at der er tale om en nyttiggørelsesoperation. Styrelsen har i den forbindelse lagt vægt på, at det ud fra en konkret afvejning af samtlige ovenstående kriterier i forhold til den konkrete operation i de to anmeldelser, er mest der taler for, at hovedresultatet af operationen udgør nyttiggørelse.

¹⁷ Kammeradvokatens notat pkt. 2 (afs. 9).

Miljøstyrelsen har i den forbindelse også lagt vægt på, at de af EU-Domstolens praksis udledte kriterier er tale om indikationer, og ikke enkeltvis kan være afgørende for klassificeringen, som må foretages konkret i forhold til den enkelte operation.

UDKAST