

Brevdato 11-02-2022

Afsender Sean Paulsen (Sagsbehandler, Cirkulær Økonomi og Affald)

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

Akttitel UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen del 1 og del 2 til KA.docx

Identifikationsnummer 4638644

Versionsnummer 1

Ansvarlig Frederik Bjørnson Erhardtson

Vedlagte dokumenter UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen del 1 og del 2 til KA.docx
UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen del 1 og del 2 til KA

Dokumenter uden PDF-version (ikke vedlagt)

Udskrevet 31. jan 2023

Til: kich@kammeradvokaten.dk (kich@kammeradvokaten.dk), thau@kammeradvokaten.dk (thau@kammeradvokaten.dk)
Cc: Christian Bruhn Rieper (chbri@mst.dk), Nina Espegård Hassel (nineh@mst.dk), Mikkel Clausen (mikcl@mst.dk), Frederik Bjørnson Erhardtson (frber@mst.dk)
Fra: Sean Paulsen (sepau@mst.dk)
Titel: UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen del 1 og del 2 til KA.docx
Sendt: 11-02-2022 14:31
Bilag: UDKAST til notat om endelig afklaring af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet i RGS-sagen del 1 og del 2 til KA.docx;

Kære Kim og Thomas

Som aftalt kommer her del 2 af notatet i RGS sagen til jeres gennemgang.

Del 2 er nu indsat i umiddelbar forlængelse af notatets del 1 (som I tidligere har modtaget), sådan at det nu hænger sammen i et notat.

Vi ser frem til jeres tilbagemelding.

Sean Paulsen
Jurist | Cirkulær Økonomi & Affald
+45 22 75 85 52 | sepau@mst.dk

Miljøministeriet
Miljøstyrelsen | Tolderlundsvej 5 | 5000 Odense C | Tlf. +45 72 54 40 00 | mst@mst.dk | www.mst.dk

[Sådan håndterer vi dine personoplysninger](#)



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 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 NO400491 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, at styrelsen var i færd med en afklaring af nyttiggørelsesbegrebet samt indsigelsesmuligheden.

Selv om 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 (GB001009695 og NO500491).

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 egne bortskaffelsesmuligheder, og affaldet fremstilles i så begrænsede mængder, at oprettelsen af nye, specialiserede bortskaffelsesanstalter inden for dette land vil være uøkonomisk.

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 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

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

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.

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.

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 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 NO400491. 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 udbedte 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 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.

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.

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

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 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

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)

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 R9 operation, ca. 1,1 % slam går til R1 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 spildevandsrensningens proces til videre disponering og genbrug ved genraffinering, 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 de 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 brændselolie. 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.

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

⁹ Totalt organisk carbon

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

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.

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 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.

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

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 1.200 m³ bestående af olieemulsion, hvorved der blev udskilt 700 m³ 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 olietypen 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 olietypen 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.

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.

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).

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-/smøreliefer. 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 A vista 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

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.

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. olietyper alene er råolie.

¹⁵ Dvs. olieemulsioner.

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).

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 genindvindes 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.

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 oplyste 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.

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.

3. Indsigelsesmulighed efter transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g.

Det fremgår af transportforordningens artikel 15, litra b, at de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder myndigheder kun kan give deres

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

samtykke til overførsel af affald bestemt til midlertidig nyttiggørelse eller bortskaffelse, hvis der ikke foreligger grunde ifølge artikel 11 og 12 til at gøre indsigelse mod affaldsoverførslen til de anlæg, der udfører en efterfølgende midlertidig eller ikke-midlertidig nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Som det fremgår af notatets pkt. 2 ovenfor, er det Miljøstyrelsens vurdering, at der er tale om en overførsel til midlertidig nyttiggørelse hos RGS Nordic, og at der her foretages en forbehandling af affaldet før den endelige nyttiggørelse finder sted hos deres aftagere. Vurderingen af indsigelsesgrunde skal derfor ske i medfør af transportforordningens artikel 12.

Det fremgår herefter af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, at der inden 30 dage efter datoen for den kompetente bestemmelsesmyndigheds afsendelse af bekræftelsen i overensstemmelse med artikel 8 kan gøres indsigelse mod en overførsel til nyttiggørelse, hvor 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 bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, begrundet ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger.

Det følger heraf, at Miljøstyrelsen kan gøre indsigelse mod overførsel af olieholdigt spildevand, såfremt overførslen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger ikke findes begrundet. Vurderingen af de økonomiske og/eller miljømæssige hensyn skal i de konkrete sager foretages i relation til et eller flere af følgende forhold:

- forholdet (f.eks. det procentvise forhold) mellem olien, der kan nyttiggøres, og det resterende spildevand, der ikke kan nyttiggøres, men må bortskaffes,
- den skønnede værdi af olien, der nyttiggøres endeligt, eller
- udgifterne til nyttiggørelsen af olien og udgifterne til bortskaffelse af det resterende spildevand, der ikke kan nyttiggøres.

Miljøstyrelsen har til brug for vurderingen af, om der er grundlag for at gøre indsigelse, bedt RGS Nordic fremsende en række oplysninger. Oplysningerne omhandler økonomiske-, miljømæssige- og CO₂-forhold, der er forbundet med affaldsbehandlingen af det olieholdige spildevand, og gennemgås nærmere nedenfor sammen med en konkret vurdering heraf.

3.1. Økonomiske betragtninger

RGS Nordic har ved e-mail af 19. september (vedhæftet notat af 17. september) oplyst bl.a., at værdien af olien i forhold til slutanvendelsen stiger væsentligt, og at den endelige værdi afhænger af produktværdien for de fremstillede produkter. Den højeste værdi opnås gennem oparbejdning af olieholdigt spildevand indeholdende råolie¹⁸, hvor slutværdien udgør omkring 10 DKK/l, hvilket svarer til en

¹⁸ Anmeldelsen GB0001009695 indeholder udelukkende olie af olietyper råolie.

værdistigning på 10.000 DKK/tons. Oparbejdning af andre olietyper¹⁹ giver også en betydelig værdiforøgelse, hvor slutværdien svarer til en værdistigning på omkring 1.500 DKK/tons. RGS Nordic har endvidere oplyst, at omkostningerne til bortskaffelse af den ikke-nyttiggjorte del af affaldet er af samme størrelsesorden som værdiforøgelsen for olieandelen.

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 18. november 2021 fremsendt opfølgende spørgsmål, hvor RGS Nordic blev bedt om at præcisere værdien af den endeligt genvundne olie for begge anmeldelser samt præcisere udgifterne til bortskaffelsen og nyttiggørelsen.

I e-mail af 8. december 2021 har RGS Nordic svaret, at for så vidt angår GB001009695 forventes et indhold på 1-2 % råolie, hvilket ved en leverance på 150.000 tons giver et udbytte på 1.500-3.000 tons råolie. Den samlede værdistigning udgør derfor omkring 20 mio DKK (15-30 mio. DKK). Omkostningerne til bortskaffelse af den ikke-nyttiggjorte vandige del af affaldet på ca. 145.000 tons anslås at udgøre omkring 10 mio. DKK, mens omkostningerne til genanvendelse af råoliedelen anslås at udgøre omkring 0,75-1,5 mio. DKK.

I samme e-mail har RGS Nordic svaret, at for så vidt angår NO500491 forventes et indhold på ca. 0,7 % råolie og ca. 1,7 % olieemulsion, hvilket ved en leverance på 500.000 tons giver et udbytte på ca. 3.500 tons råolie og ca. 8.500 tons olieemulsion. Den samlede værdistigning anslås derfor til omkring 35 mio. DKK for råolie og omkring 12-13 mio. DKK for brændselsolie. Omkostningerne til bortskaffelse af den ikke-nyttiggjorte vandige del af affaldet på ca. 480.000 tons anslås at udgøre omkring 33 mio. DKK. Omkostningerne til genanvendelse af råoliedelen anslås at udgøre omkring 1,75 mio. DKK, mens omkostningerne til nyttiggørelse af olieemulsionsandelen anslås at udgøre omkring 850.000 DKK

Vurdering af de økonomiske betragtninger

Ud fra det af RGS Nordic oplyste (se afsnittet ovenfor) om værdistigningen forbundet med genvindingen af olien samt omkostningerne forbundet hermed, og tillige indregnet omkostningerne til bortskaffelsen af den resterende del af affaldet, kan økonomien ved affaldsbehandlingen samt genvindingen af olie opstilles således for de to anmeldelser:

GB001009695

20 mio. (15-30 mio.) - 10 mio. - 1 mio. = 9 mio. DKK (4-19 mio. DKK)

NO500491

35 mio. + 12 mio. - 33 mio. - 1,75 mio. - 850.000 = 12.25 mio. DKK (13.25 mio DKK)

Miljøstyrelsen lægger herefter til grund, at affaldsbehandlingen samt genvindingen af olie for så vidt angår GB001009695 medfører et overskud på omkring mindst 4 mio. DKK og højst 19 mio. DKK.

¹⁹ Såsom olieemulsioner. Anmeldelsen NO500491 indeholder både råolie og olieemulsioner.

For så vidt angår NO500491 lægger Miljøstyrelsen til grund, at affaldsbehandlingen samt genvindingen af olien medfører et overskud på omkring mindst 12.25 mio. DKK og højst 13.25 mio. DKK.

Miljøstyrelsen vurderer på denne baggrund, at overførslerne af det olieholdige spildevand til behandling hos RGS Nordic ses at være økonomisk velbegrunder, selvom det procentvise forhold, mellem det der nyttiggøres (ml. 1 -2,4% olie) og det der bortskaffes, er meget stort. Det ses af ovenstående, at den skønnede værdi af den endeligt nyttiggjorte olie klart overstiger udgifterne til nyttiggørelse og udgifterne til bortskaffelse af det resterende spildevand. Der er derfor ikke grundlag for at gøre indsigelse mod overførslerne i medfør af artikel 12, stk. 1, litra g, ud fra økonomiske betragtninger.

3.2. Miljømæssige betragtninger

Vurderingen af de miljømæssige betragtninger ses umiddelbart at være vanskeligere end de økonomiske, da det i artikel 12, stk. 1, litra g, ikke ses nærmere uddybet, hvad der menes med miljømæssige betragtninger i relation til forholdet mellem det der bliver nyttiggjort, og det der ikke kan nyttiggøres. Det følger således af C-113/02, at der ikke udelukkende kan lægges vægt på forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det, der ikke kan nyttiggøres, men at der kan lægges vægt på dette forhold, når dette ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger ikke kan begrundes.

Miljøstyrelsen finder det i vurderingen relevant at inddrage det forhold, at der alene nyttiggøres få procent (ca. 1 - 2,4 % olie)²⁰, hvorefter det resterende spildevand udledes til havet i henhold til den gældende miljøgodkendelse for RGS Nordic. Miljøstyrelsen har herefter vurderet de udledninger til recipienten (havet), som behandlingen af det olieholdige spildevand medfører og sammenholdt det med de alternative behandlingsmuligheder i hhv. Storbritannien og Norge.

RGS Nordic har ved e-mail af 19. september 2021 (vedhæftet notat af 17. september)²¹ oplyst bl.a., at de tidligere har fået udarbejdet en rapport af konsulentfirmaet NIRAS om de miljømæssige forhold for den alternative affaldsbehandling af det olieholdige spildevand i Storbritannien hos virksomheden Bran Sands Northumbrian Water (herefter Bran Sands). RGS Nordic har endvidere oplyst, at NIRAS i deres rapport har redegjort for påvirkningen af vandmiljøet fra udledning af spildevand fra behandlingen og de klimamæssige påvirkninger ved udledning af CO₂. og at de har anvendt den samme tilgang for det olieholdige spildevand fra Norge, som den NIRAS anlagde ved analysen for Storbritannien.

I samme e-mail har RGS Nordic videre oplyst, at det er NIRAS konklusion, at udledningsvilkårene for RGS Nordics anlæg generelt set er strengere end

²⁰ Derudover er der ca. 1 % slam, der går til forbrænding med energiudnyttelse (R1), hvilket dog ikke ændrer på vurderingen.

²¹ 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.

udledningvilkårene for det alternative anlæg i Bran Sands, at der hos RGS Nordic sker genvinding af olie, hvor det ikke er kendt om tilsvarende genvinding finder sted ved Bran Sands, og at der er en CO₂ besparelse på transporten. NIRAS konkluderer, at behandlingen af olieholdigt spildevand hos RGS Nordic er mindst lige så god miljømæssigt som behandlingen i Storbritannien.

I samme e-mail har RGS Nordic oplyst, at der, for så vidt angår olieholdigt spildevand fra Norge, kan sammenlignes med den alternative behandling af olieholdigt spildevand hos virksomheden SAR, Mongstad. RGS Nordic har hertil oplyst, at de til brug herfor har indhentet den gældende miljøgodkendelse for SAR, og at udledningskravene for RGS Nordics anlæg generelt er strengere end udledningvilkår for SAR. RGS Nordic har udledningskrav på adskillige ekstra organiske stoffer som PAH-forbindelser, LAS og Bisphenol A. For Metaller har RGS Nordic lidt mere lempelige vilkår end SAR, men RGS Nordics udledninger overholder også alle vilkår som miljøgodkendelsen for SAR. Størst forskel i vilkår er på samlet udledning af organisk stof, hvor RGS Nordic har krav til COD på 175 mg/l (WT BREF 2018 BATkrav: 30-300 mg/l), mens SAR har krav til TOC på 1.000 mg/l (WT BREF 2018 BATkrav: 10-100 mg/l), hvormed SAR har betydeligt mere lempeligere vilkår. RGS Nordic har herefter konkluderet, at behandlingen af olieholdigt spildevand hos RGS Nordic er mindst lige så god miljømæssigt, som behandlingen hos SAR i Norge.

Miljøstyrelsen har ved e-mail af 18. november 2021 fremsendt opfølgende spørgsmål, hvor der blev anmodet om fremsendelse af dokumentation på, at RGS Nordic overholder udledningskrav tilsvarende dem i SAR's miljøgodkendelse for udledning af tungmetaller. Endvidere blev der anmodet om fremsendelse af analyser af de stoffer, der er sat krav til i hhv. RGS Nordics og SAR's miljøgodkendelser ved behandling af olieholdigt spildevand.

Ved e-mail af 8. december 2021 har RGS Nordic i bilag 1 fremsendt en sammenligning af hhv. RGS Nordics og SAR's spildevandsudledning indeholdende en opstilling af udledningskravene for hhv. RGS Nordic og SAR, samt en oversigt over de faktiske udledninger for hvert metal sammenholdt med anlæggenes respektive udledningskrav. I bilag 2 og 3 har RGS Nordic fremsendt en beskrivelse af det forventede olieholdige spildevand fra hhv. Norge og Storbritannien. Bilag 4 indeholder en beskrivelse af renseseffektiviteten for de relevante stofgrupper, mens bilag 5 indeholder et eksempel på en analyse af olieholdigt spildevand fra en tidligere tilsvarende overførsel.

Vurdering af de miljømæssige betragtninger

GB0001009695

Det er Miljøstyrelsens vurdering, for så vidt angår GB0001009695, at den af NIRAS udarbejdede rapport om de miljømæssige forhold for den alternative affaldsbehandling af det olieholdige spildevand i Storbritannien hos Bran Sands, giver et retvisende billede af anlæggenes respektive miljøpåvirkninger²².

²² Det bemærkes, at dokumentationen tilsendt fra RGS Nordic viser grænseværdier som sat i miljøgodkendelserne for hhv. RGS Nordic, Bran Sands og SAR, men at der alene er fremsendt dokumentation for faktiske udledninger for RGS Nordic.

Det fremgår af NIRAS rapporten²³, at de parametre, som er mest væsentlige for at vurdere miljøeffekten af behandlingen af olieholdigt spildevand er COD²⁴ fratrukket BOD²⁵, metaller samt PAH-forbindelser. Det fremgår videre, at Bran Sands ikke har nogen grænseværdi for COD, og at miljøgodkendelsen for RGS Nordic stiller krav til flere parametre og for flere af parametrene er grænseværdierne lavere end for Bran Sands. De eneste to parametre, hvor Bran Sands har lavere grænseværdier er for metallerne kviksølv og cadmium. Det fremgår dog endvidere, at de faktiske udledninger for kviksølv og cadmium hos RGS Nordic i olieholdigt spildevand er lavere end grænseværdierne for udledning for såvel Bran Sands som RGS Nordic, hvorfor det ikke har nogen betydning, at Bran Sands har lavere grænseværdi for de to metaller.

Det er herefter Miljøstyrelsens vurdering, at behandlingen af olieholdigt spildevand hos RGS Nordic er mindst lige så god miljømæssigt, som behandlingen hos Bran Sands i Storbritannien, og at behandlingen hos RGS Nordic udgør en miljømæssigt forsvarlig håndtering af affaldet

NO500491

Det er Miljøstyrelsens vurdering, for så vidt angår NO500491, at den af RGS Nordic benyttede metode med at sammenholde RGS Nordics udledningskrav med SAR's udledningskrav efter deres miljøgodkendelse (og dermed benytte samme tilgang som i NIRAS analysen), giver et retvisende billede af anlæggenes respektive miljøpåvirkninger.

Det fremgår af de af RGS Nordic fremsendte oplysninger i e-mails af hhv. 19. september (med tilhørende notat af 17. september 2021) og 8. december 2021, at RGS Nordic har udledningskrav på adskillige ekstra organiske stoffer som PAH-forbindelser, LAS og Bisphenol A. For Metaller har RGS Nordic lidt mere lempelige vilkår end SAR, dog sådan, at RGS Nordics udledninger også overholder alle vilkår som miljøgodkendelsen for SAR. En markant forskel i vilkår er på samlet udledning af organisk stof, hvor RGS Nordic har krav til COD på 175 mg/l (WT BREF 2018 BAT krav: 30-300 mg/l), mens SAR har krav til TOC på 1.000 mg/l (WT BREF 2018 BAT krav: 10-100 mg/l).

Miljøstyrelsen bemærker hertil, at den af RGS Nordic fremsendte dokumentation i e-mail af 8. december 2021 viser, at RGS Nordic i deres faktiske målte udledninger for metaller, som det klare udgangspunkt, ligger et godt stykke under de udledningskrav, der er sat i miljøgodkendelsen for både SAR og RGS Nordic. Styrelsen bemærker endvidere, at samme dokumentation viser, at RGS Nordic' aktive kulfilter sørger for en yderligere reduktion af udledte stoffer, og ses særligt effektivt overfor PFOS. Dette ekstra filter ses ikke at forefindes på SAR-anlægget.

²³ S. 19, pkt. 5.1.1

²⁴ Chemical Oxygen Demand er en parameter der udtrykker det kemiske iltforbrug, dvs. den forbrugte mængde ilt ved kemisk oxidation af vandprøven. Parameteren medtager udover det organiske stof også forskellige uorganiske forbindelser.

²⁵ Biochemical Oxygen Demand, er en parameter der udtrykker det biokemiske iltforbrug, dvs. mængden af organisk stof udtrykt ved den mængde ilt der skal til for at nedbryde det organiske stof under iltholdige forhold.

Det er herefter Miljøstyrelsens vurdering, at behandlingen af olieholdigt spildevand fra RGS Nordic i Norge hos RGS Nordic i Danmark er mindst lige så god miljømæssigt, som behandlingen hos SAR i Norge, og at behandlingen hos RGS Nordic udgør en miljømæssigt forsvarlig håndtering af affaldet.

3.2.1. Øvrige miljømæssige betragtninger

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at men ved en vurdering af de miljømæssige betragtninger, og i fraværet af retspraksis herom, kan fortolke artikel 12, stk. 1, litra g, i lyset af affaldsdirektivets og transportforordningens formål.

Det følger således af præambelbetragtning nr. 1, 2 og 8 i affaldsdirektivet²⁶, at der bør tilsikres en effektiv udnyttelse af naturressourcerne til at fremme den cirkulære økonomis principper og bevare de naturlige ressourcer ved at fremme nyttiggørelse. Af transportforordningens præambelbetragtning nr. 1 og 42 fremgår, at formålet overordnet set er at sikre en høj miljøbeskyttelse.

Miljøstyrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at behandlingen hos RGS Nordic sikrer en genvinding af olie af en sådan kvalitet, at den kan anvendes direkte til raffinering af nye olieprodukter, herunder for råoliens vedkommende til samme kvalitet som den oprindelige olie. Behandlingen hos RGS Nordic sikrer dermed en så god materialenyttiggørelse som muligt og i overensstemmelse med affaldshierakiet i affaldsdirektivets artikel 4. Affaldsbehandlingen vurderes endvidere at udgøre en miljømæssigt forsvarlig håndtering af affaldet, jf. bl.a. pkt. 3.2 ovenfor. Det er derfor Miljøstyrelsens vurdering, at behandlingen hos RGS Nordic lever op til formålet med affaldsdirektivet og transportforordningen, hvorfor der ikke kan gøres indsigelse i medfør heraf.

3.2.2. Vurdering af CO₂ påvirkning

Miljøstyrelsen har overvejet, om der i forbindelse med vurderingen af de miljømæssige betragtninger også kan lægges vægt på udledningen af CO₂ forbundet med behandlingen hos RGS Nordic sammenholdt med den CO₂ besparelse som opnås ved behandlingen. Styrelsen har endvidere overvejet, om der kan lægges vægt på en sammenligning af CO₂ udledningen hos de respektive anlæg, herunder CO₂ udledning forbundet med transporten.

Det er dog Miljøstyrelsens opfattelse, at der ikke kan lægges vægt på CO₂ udledning som en del af vurderingen af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g. Dette skyldes, at hverken transportforordningen eller miljøbeskyttelsesloven²⁷ finder anvendelse ved CO₂ udledning, hvorfor der ikke er hjemmel i transportforordningen eller miljøbeskyttelsesloven til at lægge vægt herpå i vurderingen.

3.3. Konklusion på indsigelsesmulighed

²⁶ Direktiv 2018/851 af 30. maj 2019 om ændring af affaldsdirektivet.

²⁷ Dele af transportforordningen er implementeret ved bekendtgørelse nr. 1031 af 27. maj 2021 om overførsel af affald og overførsel brugt elektrisk og elektronisk udstyr (import/eksport-bekendtgørelsen), som også har hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.

For så vidt angår vurderingen af de to anmeldelsers økonomiske forhold, viser en gennemgang af sagens oplysninger, at behandlingen hos RGS Nordic giver et solidt økonomisk overskud på omkring mindst 4 mio. DKK og højst 19 mio. DKK (for så vidt angår GB0001009695), og et overskud på omkring mindst 12.25 mio. DKK og højst 13.25 mio. DKK (for så vidt angår NO500491). Der er i den forbindelse lagt vægt på den værdistigning, som er forbundet med nyttiggørelsen af olien samt omkostningerne forbundet hermed, ligesom der er lagt vægt på omkostningerne til bortskaffelsen af den resterende del af affaldet. Miljøstyrelsen vurderer på denne baggrund, at overførslerne af det olieholdige spildevand til behandling hos RGS Nordic ses at være økonomisk velbegrunder, selvom det procentvise forhold, mellem det der nyttiggøres (ml. 1-2,4% olie) og det der bortskaffes, er meget stort. Det konkluderes herefter, at den skønnede værdi af den endeligt nyttiggjorte olie klart overstiger udgifterne til nyttiggørelse og udgifterne til bortskaffelse af det resterende spildevand, hvorfor der ikke er grundlag for at gøre indsigelse mod overførslerne i medfør af artikel 12, stk. 1, litra g, ud fra økonomiske betragtninger.

For så vidt angår de to anmeldelsers miljømæssige betragtninger viser en gennemgang af sagens oplysninger, herunder særligt en sammenligning af kravene i de respektive miljøgodkendelser hos hhv. Bran Sands, SAR og RGS Nordic, sammenholdt med de faktiske målte udledninger hos RGS Nordic, at behandlingen af olieholdigt spildevand hos RGS Nordic i Danmark vurderes at være mindst lige så god miljømæssigt, som behandlingen hos de øvrige anlæg.

Affaldsbehandlingen vurderes endvidere at udgøre en miljømæssigt forsvarlig håndtering af affaldet, og vurderes at leve op til affaldsdirektivets og transportforordningens formål om ressourcegenanvendelse og en høj miljøbeskyttelse.

Miljøstyrelsen vurderer på denne baggrund, at overførslerne af det olieholdige spildevand til behandling hos RGS Nordic ikke ses at være forbundet med miljømæssige betænkeligheder, hvorfor der ikke er grundlag for at gøre indsigelse mod overførslerne i medfør af artikel 12, stk. 1, litra g, ud fra miljømæssige betragtninger.

Endelig er det Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke kan lægges vægt på CO₂ udledning forbundet med behandlingen, da der ikke ses at være fornøden hjemmel hertil i transportforordningen eller miljøbeskyttelsesloven.

Samlet er det derfor Miljøstyrelsens konklusion, at der ikke er grundlag for at gøre indsigelse mod de to anmeldelser i medfør af økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger i medfør af artikel 12, stk. 1, litra g, når disse vurderes i forhold til:

- forholdet mellem olien, der kan nyttiggøres, og det resterende spildevand, der ikke kan nyttiggøres, men må bortskaffes,
- den skønnede værdi af olien, der nyttiggøres endeligt, eller
- udgifterne til nyttiggørelsen af olien og udgifterne til bortskaffelse af det resterende spildevand, der ikke kan nyttiggøres.