



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Risskov den 20. februar 2023

## Notat om Kammeradvokatens, Departementets og Miljøstyrelsens stillingtagen til import af olieholdigt spildevand til behandling ved RSG Nordic

### 1. Indledning og baggrund

Dette notat er udarbejdet til journalist Jesper Tynell, Danmarks Radio. I notatet indgår der en gennemgang af de skrivelser, der er udarbejdet af henholdsvis Miljøministeriets departementet (herefter Departementet), af Kammeradvokaten og af Miljøstyrelsen i forbindelse med afdækningen af to retlige problemstillinger:

- 1) Er der tale om import af olieholdigt spildevand til affaldsbehandling på RSG Nordic Industrispildevand, som importeres til bortskaffelse, eller er der i stedet tale om import til nyttiggørelse af olien, der indgår i spildevandet?
- 2) Har Miljøstyrelsen kompetence til at modsætte sig importen af det olieholdige spildevand?

Den retlige vurdering af importen skal foretages efter EU's transportforordning, der er umiddelbart anvendelig som dansk ret. Det indebærer samtidig, at legaldefinitionen af begreberne "nyttiggørelse" henholdsvis "bortskaffelse" skal udledes af affaldsdirektivet og af EU-Domstolens praksis. De relevante artikler i affaldsdirektivet og i transportforordningen er medtaget som **Bilag I** til dette notat.<sup>1</sup> Fortolkningen foretages i lyset af en konkret sag vedrørende import af olieholdigt spildevand til affaldsbehandling på RGS Nordic Industrispildevand. Den beskrivelse af indretningen af produktionsprocessen/driften, der kan udledes af det udkastet til revurdering af modtageanlægget RGS Nordic Industrispildevand, som aktuelt er til vurdering i Slagelse Kommunes Klima- og Miljøudvalg, er citeret i **bilag II** til dette notat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> I bilag I er medtaget citater fra affaldsdirektivets artikel 3, nr. 14, nr. 15 og nr. 19 (med de relevante bilagspunkter om bortskaffelses- hhv. nyttiggørelsesoperationer) og citater fra transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g og litra h, der er de relevante bestemmelser.

<sup>2</sup> I bilag II indgår et citat fra det udkast til "*Miljøgodkendelse af RGS Nordic A/S Industrispildevand, Revurdering, jf. § 41 i miljøbeskyttelsesloven*", der indgik som bilag 4 til dagsordenens punkt 2 "*Revision af miljøgodkendelse RSG*" til det møde, der blev afholdt den 9. januar 2023 i Slagelse Kommunes Klima- og Miljøudvalget. Citatet er fra det afsnit i udkastet, der bærer overskriften "*Beskrivelse af virksomhedens produktion*", side 31ff.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

### 1.1. Den konkrete sag om import af olieholdigt spildevand

I Miljøstyrelsens henvendelse til Departementet ved skrivelse af 20. april 2021<sup>3</sup> oplyses det, at der er tale om import af 450.000 tons olieholdigt spildevand, der var anmeldt af den norske virksomhed Equinor Asa Avd Raffinaderi Mongstad (forkortet som ”Equinor”) til affaldsbehandling hos RGS Nordic. Det oplyses af Miljøstyrelsen, at selskabet gennem en årrække har importeret olieholdigt spildevand til behandling hos RGS, der hidtil er blevet importeret til bortskaffelse. Ved disse notifikationer havde det norske Miljødirektorat oplyst over for Miljøstyrelsen, at der var behandlingsmuligheder i Norge, men at der var længere perioder hvor der ikke var tilstrækkelige bortskaffelsesmuligheder i Norge. Overfor Miljøstyrelsen havde det norske Miljødirektorat i forbindelse med senere notifikationsansøgninger om import af olieholdigt spildevand til Danmark oplyst, at der som udgangspunkt er anlæg og kapacitet til behandling af den pågældende fraktion i Norge – dog er der visse forbehold for bl.a. spildevandets kompleksitet, der kan have betydning for kapaciteten. Det oplyses af Miljøstyrelsen i henvendelsen til Departementet, at eftersom Equinor ikke har kunnet dokumentere, at der ikke er behandlingsmuligheder i Norge, har Miljøstyrelsen meddelt et afslag på at acceptere importen af spildevandet til bortskaffelse på RGS Nordic. Equinor havde ønsket det ændret og havde klassificeret den relevante import af det olieholdige spildevand som import af farligt affald til nyttiggørelse.<sup>4</sup> Det fremgår af styrelsens skrivelse til departementet, at det er blevet vurderet, hvad minimumsindholdet af olie skal være, hvis behandlingen skal kunne klassificeres som nyttiggørelse, idet minimumsindholdet vil blive inddraget i en eventuel godkendelse som et vilkår. Det fremgår endvidere af styrelsens skrivelse, at styrelsen via en møderække med RGS om denne sag har søgt oplysninger om den nedre grænse af olieindhold, der er mulig for RSG at nyttiggøre i den specifikke sag. Det tilføjes:<sup>5</sup>

*”Det er vurderet, at der rent teknisk kan udskilles olie, hvis der er 0,1% eller mere olie i den samlede mængde. Der kan således ske en nyttiggørelse af olien i spildevandet, hvis der er 0,1% eller mere olie i den samlede mængde spildevand, som importeres til RSG.*

*Miljøstyrelsen er opmærksom på, at andelen der bliver nyttiggjort i forhold til den samlede mængde spildevand er relativt lav. Miljøstyrelsen har ikke en praksis med tidligere anmeldelser, hvor andelen er tæt på 1%, som Miljøstyrelsen kan bruge i sagsbehandlingen. Dette understøtter behovet for en principiel fortolkning fra Departementet....*

---

<sup>3</sup> Miljøstyrelsen. Cirkulær Økonomi & Affald, ”Notat om rådføring af Departementet vedrørende nyttiggørelsesbegrebet og Transportforordningen”, dateret 20. april 2021, Ref. MIKCL (herefter Miljøstyrelsens notat af 20. april 2021).

<sup>4</sup> Kammeradvokaten oplyser i notatet af 31. september 2021 note 1 på side 1 i, at denne oplysning indgår i den foretagne anmeldelse, der indgives efter § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1031 af 27. maj 2021 om overførsel af affald og overførsel af brugt elektrisk og elektronisk udstyr (import-/eksportbekendtgørelsen).

<sup>5</sup> Citat fra Miljøstyrelsens notat af 20. april 2021, side 2f.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*Det er miljøstyrelsens vurdering, at hovedresultatet af behandlingen ved RGS er, at olien udskilles til nyttiggørelse, hvor den kan raffineres og erstatte anvendelsen af anden olie...*

*I den konkrete sag er det Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering, at behandlingen er effektiv. RGS har gode tekniske forudsætninger for at nyttiggøre en stor del af den mængde, som er mulig at nyttiggøre. Miljøstyrelsen vurderer ikke, at der ved eksport til RSG forekommer et miljømæssigt ringere resultat end i Norge. Derudover er de direkte omkostninger ved bortskaffelse af det resterende spildevand ikke uforholdsmæssige, som det kan være i visse tilfælde af eksempelvis deponering.*

*Ud fra Miljøstyrelsens vurdering af sagen, agter Miljøstyrelsen at godkende eksporten som en eksport til nyttiggørelse... ””*

Det er af Equinor i forbindelse med anmeldelsen oplyst, at olieindholdet i spildevandet udgør op til 2 % og ikke mindre end 0,1-1 %.<sup>6</sup> Det oplyses endvidere af Miljøstyrelsen over for Kammeradvokaten, at det olieholdige spildevand skal gennemgå en behandling hos RGS, som svarer til det, der hidtil har været tilfældet, og at den eneste ændring i forhold til Equinors tidligere notifikationer er, at spildevandet nu af selskabet er anmeldt til nyttiggørelse og ikke bortskaffelse.<sup>7</sup>

Det fremgår af Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022 om sagen,<sup>8</sup> at den har meddelt et modificeret samtykke den 24. november 2021 til anmeldelserne af to konkrete overførsler af olieholdigt spildevand fra hhv. RGS Nordic i Storbritannien og Norge til nyttiggørelse på RGS Nordic Industrispildevand. De af styrelsen meddelte samtykker oplyses som meddelt som tidsbegrænsede til en periode på syv måneder og som begrænset mængdemæssigt med den begrundelse, at styrelsen er i færd med en afklaring af nyttiggørelsesbegrebet efter affaldsdirektivet og de muligheder, der foreligger for at styrelsen med hjemmel i transportforordningen kan modsætte sig importen. Det oplyses af styrelsen over for Kammeradvokaten, at selvom sagsbehandlingen af anmeldelserne i realiteten er afsluttet ved de meddelte modificerede samtykker, er det forsat relevant at få afklaret de retlige spørgsmål. Der er med andre ord tale om en generel fastlæggelse af de retlige rammer for den praksis, der vil blive tale om fremadrettet. Det Kammeradvokaten skulle hjælpe Miljøstyrelsen med at vurdere, var om importen af olieholdigt spildevand kunne kategoriseres som import til nyttiggørelse af olien samt hvilke indsigelsesmuligheder, styrelsen i så fald ville have. Forud for henvendelsen til Kammeradvokaten havde Miljøstyrelsen modtaget rådgivning fra Departementet.

---

<sup>6</sup> Kammeradvokaten bemærker, at en del af slammet fra det omhandlede spildevand efter udskillelsen af olien går til forbrænding med energiudnyttelse.

<sup>7</sup> Det fremgår af dette notats Bilag II, at der som et led i den aktuelle produktion hos RGS Nordic foretages en fraseparering af oliephase, og at den fraseparerede olie sendes til tredjemand til genanvendelse.

<sup>8</sup> Miljøstyrelsen. Cirkulær Økonomi & Affald, ”Endelige notat vedr. problemstilling om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RSG Nordic”, af 18. august 2022, ref. SEPAU.



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

## 1.2. Dette notats opbygning og referencerne til de foreliggende vurderinger af de retlige spørgsmål

Notatet indeholder indledningsvis i **afsnit 2** en gengivelse af, hvad det er, Miljøstyrelsen oplyser i skrivelsen af 31. januar 2023 ”*Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic*” (herefter Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023), hvori styrelsen forud for samråd i Folketinget redegør for det vurderingsgrundlag, der er lagt til grund i styrelsens ”*Endeligt notat vedr. problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic*” (herefter Miljøstyrelsens endelige notat).<sup>9</sup>

Det følges op i afsnit 2 og afsnit 3 med en redegørelse for hovedindholdet i de notater, der er udarbejdet af Departementet og Kammeradvokaten, der er udarbejdet som rådgivning af Miljøstyrelsen.

Departementet rådgivning fremgår af notatet ”*Fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmuligheder i transportforordningen*” (herefter Departementets notat af 23. august 2021).<sup>10</sup> Notatets hovedkonklusioner indgår i **afsnit 3**.

Kammeradvokatens vurderinger og konkrete rådgivning kommer til udtryk i ”*Notat om nyttiggørelsesbegrebet i relation til affaldsreguleringen*” (herefter Kammeradvokatens notat af 23. september 2021).<sup>11</sup> og i det supplerende ”*Notat om nyttiggørelsesbegrebet i relation til RSG Nordic*” (herefter kammeradvokatens notat af 25. februar 2022).<sup>12</sup> De kriterier og vurderinger, der opstilles, gengives i **afsnit 4**.

Der indgår i alle tre afsnit en del citater fra de relevante notater for herved at fremhæve, hvad der konkret er formuleret af argumenter og rådgivning over for Miljøstyrelsen af henholdsvis Departementet og Kammeradvokaten.

Som det vil fremgå af afsnit 3 og afsnit 4, er der *enighed* mellem Departementet og Kammeradvokaten om, at ”indretning” af modtageanlægget på RSG Nordic Industrispildevand er et indicium for, hvad hovedformålet med affaldsoperationen er og dermed er ét af de relevante kriterier, som Miljøstyrelsen anbefales at inddrage i sin vurdering af, om der er tale om import af olieholdigt spildevand til bortskaffelse, *eller* der er tale om import af olieholdigt spildevand til nyttiggørelse af olien. I den rådgivning, som Miljøstyrelsen

---

<sup>9</sup> Miljøstyrelsen, Cirkulær Økonomi & Affald, ”*Endeligt notat vedr. problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic*,” dateret 18. august 2022, ref. SEPAU (herefter Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august)

<sup>10</sup> Miljøministeriet. Departementet. Cirkulær Økonomi, ”*Fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet og indsigelsesmuligheder i transportforordningen*”, j.nr. 2021-7980. ref. AMWNO/NIFOL, dateret den 23. august 2021.

<sup>11</sup> Kammeradvokatens ”*Notat om nyttiggørelsesbegrebet i relation til affaldsreguleringen*” af 23. september 2021, der er udarbejdet af partner, advokat (H) Stig Grønbæk Jensen. Advokatfirmaets jr.nr. 4018525 KICH/THAU.

<sup>12</sup> Kammeradvokatens ”*Notat om nyttiggørelsesbegrebet i relation til RSG Nordic* af 25. februar 2022, der er udarbejdet af partner, advokat (L) Kim Christian Højmark. Advokatfirmaets jr.nr. 4018525 SGJ/THAU.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

har modtaget fra Departementet og fra Kammeradvokaten, tages der ikke endeligt stilling til karakteren af importen, *idet afgørelseskompetencen er placeret ved Miljøstyrelsen*.<sup>13</sup> Der er tale om rådgivning. Det fremgår af afsnit 4, at Kammeradvokaten rådgiver Miljøstyrelsen til at betragte den konkrete import af det olieholdige spildevand som import til bortskaffelse. Det fremgår endvidere af afsnit 3 og afsnit 4, at det både i Departementet og hos Kammeradvokaten er vurderingen, at Miljøstyrelsen ikke er udelukket fra at modsætte sig importen. Det fremgår af afsnit 3, at Departementets rådgivning, der er mere begrænset end Kammeradvokatens i omfang og dybde, er på linje med Kammeradvokatens to notater.

Miljøstyrelsens argumentation for egne analyser og konklusioner, herunder begrundelsen for ikke at følge Kammeradvokaten rådgivning, gengives i **afsnit 5**. Miljøstyrelsen retlige vurderinger af importens karakter og styrelsens opfattelse af manglende kompetence til at modsætte sig importen, kommer dels til udtryk i ”UDKAST – notat vedr. *problemstilling om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdet spildevand til RGS Nordic*”,<sup>14</sup> der blev sendt til Kammeradvokaten i februar 2022 med en anmodning om, at der blev gennemført et kvalitetstjek af styrelsens anderledes vurderinger af importen og indsigelsesmulighederne, dels i styrelsens ”*Endeligt notat vedr. problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic*” (herefter Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022).<sup>15</sup>

Mine vurderinger af de af Departementet og især de af Kammeradvokaten foretagne analyser og anbefalinger samt mine vurderinger af Miljøstyrelsens analyser og konklusioner inddrages løbende i notatet. Afsnittet afsluttes med at sammenholde de kriterier, der opregnes i Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023 for nyttiggørelsesbegrebet med de af Kammeradvokatens anbefalede seks kriterier for vurderingen,<sup>16</sup> ligesom der foretages en sammenligning af Miljøstyrelsens vurderingsgrundlag i forhold til mulighederne for at modsætte sig importen med henvisning til transportforordningens artikel 12, stk. 1.<sup>17</sup> Forskellene på kriterierne er tydelige i begge sammenhænge.

I afsnit opsummerer Det vil fremgå af det følgende, at jeg er helt enig med Kammeradvokaten og Departementet både med hensyn til karakteren af importen og med hensyn til Miljøstyrelsens indsigelsesmuligheder.

---

<sup>13</sup> Bekendtgørelse nr. 1031 af 27. maj 2021 om overførsel af affald og overførsel af brugt elektronisk og elektrisk udstyr (Import-/eksportbekendtgørelsen) § 14, stk. 3.

<sup>14</sup> Miljøstyrelsen, Cirkulær Økonomi & Affald, ”UDKAST – notat vedr. *problemstilling om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdet spildevand til RGS Nordic*”, dateret den 11. februar 2022, ref. SEPAU.

<sup>15</sup> Miljøstyrelsen, Cirkulær Økonomi & Affald, ”*Endeligt notat vedr. problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic*”, dateret 18. august 2022, ref. SEPAU.

<sup>16</sup> Kammeradvokatens seks kriterier fremgår af skrivelsen af 23. september 2022, der er omtalt i afsnit 4.2., herunder med citater, der giver de formulerede seks kriterier, der indgår i skrivelsen.

<sup>17</sup> Kammeradvokatens tre kriterier fremgår af skrivelsen af 23. september 2022, der er omtalt i afsnit 4.4., herunder med citater, der giver de formulerede seks kriterier, der indgår i skrivelsen.



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

## 2. Miljøstyrelsens ”Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensed spildevand fra RGS Nordic”

Miljøstyrelsen fastslår indledningsvis i den generelle orientering af Folketingets politiker, der blev offentliggjort den 31. januar 2023 i det afsnit, der bærer overskriften ”Resumé”:<sup>18</sup>

*”Ifølge Miljøministeriets departement og Kammeradvokatens fortolkningsbidrag kan man ikke lægge vægt på mængden af olie i spildevandet i vurderingen af, om der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse. Styrelsen skal i stedet vurdere, hvad hovedformålet med affaldsoperationen er. Miljøstyrelsen bad derfor om Kammeradvokatens vurdering af, hvilke kriterier styrelsen kan lægge vægt på i sin vurdering af hovedformålet. Kammeradvokaten udledte af EU-domstolens praksisseks kriterier, som styrelsen kan inddrage i sin vurdering. Der er ikke alene tale om en juridisk, men også en teknisk faglig vurdering styrelsen, som kompetent myndighed, skal foretage. Miljøstyrelsen fulgte Kammeradvokatens rådgivning i sagen og inddrog kriterierne i den konkrete sagsbehandling. Det er Miljøstyrelsens samlede vurdering på baggrund af gennemgang af kriterierne ift. de relevante faktuelle oplysninger, at affaldsoperationerne skal klassificeres som nyttiggørelse.” (min fremhævelse)*

Miljøstyrelsen fastslår endvidere i resumeet med henvisning til Departementets vurdering, der blev afleveret til styrelsen i et notat af 23. august 2021 (der omtales nedenfor i afsnit 3), at EU-Domstolens praksis er sparsom, og at de anlæg, hvis sag er behandlet i de eksisterende EU-domme, ikke er spildevandsanlæg. Det udlægges af Miljøstyrelsen med følgende formulering:<sup>19</sup>

*”Det betyder, at dommene ikke tager stilling til denne konkrete situation.”*

Som det vil fremgå af afsnit 4, er det ikke den opfattelse, som Kammeradvokaten lægger til grund i de to notater, ligesom det fremgår af afsnit 5, at Miljøstyrelsen selv anvender enkelte EU-domme i sin argumentation.

### 2.1. Styrelsens referat fra et afholdt møde med Kammeradvokaten samt gengivelsen af konklusionerne i Kammeradvokatens to notater

Det oplyses i orienteringsskrivelsen, at Miljøstyrelsen, som opfølgning på den kritik af styrelsens vurdering af nyttiggørelsesbegrebet, der er fremkommet i medierne, har afholdt et møde med Kammeradvokaten den 23. januar 2023. Det oplyses i den sammenhæng, at:<sup>20</sup>

*”Der var enighed på mødet om, at Miljøstyrelsen har fulgt Kammeradvokatens rådgivning i sagen og har inddraget kriterierne i den konkrete sagsbe-*

---

<sup>18</sup> Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 2.

<sup>19</sup> Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 6.

<sup>20</sup> Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 8.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*handling. Kammeradvokaten har i sin rådgivning af Miljøstyrelsen forholdt sig til nyttiggørelsesbegrebet og ikke til, om det konkret er lovligt eller ulovligt at importere olieholdigt spildevand til behandling på RSG Nordic. Rådgivningen fra Kammeradvokaten indeholder således ikke advarsler i den henseende." (min fremhævelse)*

Det indtryk, som citerede efterlader, er, at der har været tale om et møde, hvor advokaten/advokaterne fra Kammeradvokaten, der deltog i mødet, ikke har kunnet tilslutte sig den konkrete vurdering af importen som en import til nyttiggørelse af det olieholdige spildevand, understøttes af det, der gengives i orienteringsskrivelsens afsnit 4.1 under overskriften "Kammeradvokatens notat". Det fremgår af afsnittets gengivelse af Kammeradvokatens konklusion i det første notat af 23. september 2021, der blev afleveret til Miljøstyrelsen. I orienteringsskrivelsen gengives konklusionen med følgende tekst:<sup>21</sup>

*"Det var Kammeradvokatens umiddelbare vurdering, at mest taler for, at der i den konkrete sag er tale om en bortskaffelsesoperation. Kammeradvokaten understregede dog, at det i sidste ende er op til Miljøstyrelsen at foretage en juridisk og teknisk vurdering på baggrund af den konkrete sags faktiske omstændigheder". (min fremhævelse)*

Tilsvarende fremgår det af det, der står i afsnit 4.1 vedrørende Kammeradvokatens andet notat, der blev udarbejdet efter en anmodning fra Miljøstyrelsen om at få foretaget et kvalitetstjek af Miljøstyrelsens udkast til dens vurdering, der fraveg Kammeradvokatens rådgivning. I orienteringsskrivelsen gengives konklusionen med følgende:<sup>22</sup>

*"I Kammeradvokatens andet notat af 25. februar 2022 fremkom Kammeradvokaten med sine overordnede bemærkninger til Miljøstyrelsens udkast til notat om problemstillingen. Det fremgår af notatet, at Kammeradvokaten henviser til de udledte kriterier i første notat, og at de ikke kan pege på retspraksis fra EU-Domstolen, der entydigt tager stilling til, om den omhandlede behandling af olieholdigt spildevand falder under definitionen "nyttiggørelse", og at de dermed ikke på det foreliggende grundlag kan udelukke, at det primære formål med affaldsbehandlingen kan klassificeres som nyttiggørelse.*

*Kammeradvokaten havde i andet notatet ingen overordnede bemærkninger til Miljøstyrelsens vurdering af de øvrige kriterier, ud over en bemærkning vedr. indretningskriteriet." (mine fremhævelser)*

Som det fremgår af citaterne fra orienteringsskrivelsens gengivelse i afsnit 4.1 af konklusionerne i Kammeradvokatens notater, fastholder Kammeradvokaten de seks kriterier, som er opstillet i det første notat. Det fremgår endvidere, at det ikke mindst er kriteriet "indretning" af modtageanlægget, som fastholdes af Kammeradvokaten.

---

<sup>21</sup> Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 7.

<sup>22</sup> Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 7f.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

## 2.2. Miljøstyrelsen oplysninger om de anvendte kriterier

I Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse afsnit 5, der bærer overskriften ”Miljøstyrelsens vurdering”, fastslås det, at der er tale om en kompleks problemstilling og vurdering af, hvorvidt der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelsen, der ikke kun kan bero på juridiske vurderinger. Styrelsen tilføjer om vurderingsgrundlaget:<sup>23</sup>

*”Denne beror også på en teknisk miljøfaglig vurdering, som Kammeradvokaten ikke har forudsætninger for at kunne foretage. Kammeradvokaten har derimod udledt nogle kriterier ud fra EU-Domstolens praksis, som styrelsen kunne lægge vægt på i sin sagsbehandling, og som afgørende for styrelsens endelige vurdering.”*

Det skal her indføres som en konkret bemærkning til det citerede fra orienteringsskrivelsen, at det fremgår af Kammeradvokatens notat af 31. september 2021, at den for notatet ansvarlige advokat ikke opfatter sig som afskåret fra at foretage en konkret retlig stillingtagen til den præsenterede sag, jf. herom nedenfor i afsnit 4.2.

Miljøstyrelsen oplyser i orienteringsskrivelsen – i fortsættelse af det overfor citerede om Kammeradvokatens begrænsede faglige kompetence ift. vurderingen af den konkrete sag – det under overskriften ”Konklusion på nyttiggørelses- og bortskaffelsesoperation” i orienteringsskrivelsen:<sup>24</sup>

*”Kriterierne er sammenholdt med den lange række af oplysninger som Miljøstyrelsen har indhentet, for at belyse de konkrete sagers faktiske omstændigheder. I tabellen nedenfor opsummeres konklusionerne, idet grøn indikerer nyttiggørelse, gul angiver en uklar konklusion og rød, at der er tale om bortskaffelse”.*

Den tabel, der henvises til i det citerede, som Miljøstyrelsens oversigtstabel over kriterierne, der er anvendt, den vurdering der er foretaget, samt den betydning kriterierne har for en karakterisering af importen som bortskaffelse eller nyttiggørelse, har følgende indhold:<sup>25</sup>

| Kammeradvokatens seks kriterier   | Vurdering   | Konklusion |
|---|---|------------|
| 1. <b>Indretning:</b><br>Om det pågældende behandlingsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller til udnyttelse | RGS's renseanlæg er indrettet til både nyttiggørelse og bortskaffelse uden det kan afgøres, om en af disse er den primære | Uklart     |

<sup>23</sup> Citat fra Miljøstyrelsen ”Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RSG Nordic”, side 8.

<sup>24</sup> Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 8.

<sup>25</sup> Tabellen indgår i Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 8f.





## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

|  |  |                      |
|--|--|----------------------|
| <p><b>2. Betaling:</b></p> <p>Om driftsherren af behandlingsanlægget betaler for affaldet til producenten eller indehaveren af affaldet, idet dette vil indikere nyttiggørelse. Omvendt taler det for bortskaffelse, hvis producenten eller indehaveren af affaldet skal betale behandlingsanlægget for at modtage affaldet.</p> | <p>RGS modtager betaling for at behandle affaldet. Det er imidlertid praksis inden for visse sektorer, at indehaveren betaler modtageren for at gøre nyttiggørelsesoperationen økonomisk rentabel. Det kan være forsortering af affald eller i forhold til opløsningsmidler, som olieholdigt spildevand kan sammenlignes med.<sup>26</sup></p> | <p>Bortskaffelse</p> |
| <p><b>3. Energioverskud:</b></p> <p>Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen.</p>   | <p>Der kommer klart mere energi ud af operationen, end der forbruges på operationen. Energiforbruget forbundet med affaldsoperationen udgør ca. 2% ift. den energimængde, som fremkommer ved operationen.</p>  | <p>Nyttiggørelse</p> |
| <p><b>4. Energiudnyttelse:</b></p> <p>Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes</p>  | <p>Det udskilte olie udnyttes til nye olieprodukter såsom benzin, petroleum, fyringsolie, dieselolie og base-/smøreolier. Dermed er der et marked og en efterspørgsel efter de produkter, som fremkommer ved affaldsbehandlingen</p>   | <p>Nyttiggørelse</p> |
| <p><b>5. Anvendelsen:</b></p> <p>Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes.</p>   | <p>Hele mængden af olieholdigt spildevand gennemfører operationen, og minimum 90% af den udskilte olie genvindes og nyttiggøres, dvs. størstedelen af de frigjorte stoffer udnyttes</p>  | <p>Nyttiggørelse</p> |
| <p><b>6. Egnethed:</b></p> <p>Om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål, dvs. egnet til den pågældende affaldsbehandling</p>  | <p>Affaldet er egnet til at gennemgå den affaldsbehandling, der foretages på RSG Nordic ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden.</p>  | <p>Nyttiggørelse</p> |

<sup>26</sup> Der indgår i Miljøstyrelsens tabel på side 8 en note 4 med følgende ordlyd: "Jf. generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i C-6/00 som olieholdigt spildevand kan sammenlignes med."



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Miljøstyrelsen fastslår i den tekst, der følger umiddelbart efter tabellen i orienteringsskrivelsen:<sup>27</sup>

*”Miljøstyrelsen har fundet, at der ikke kan lægges vægt på kriterie 1 (indretning) og 2 (betaling) i vurderingen. Dette skyldes, at dommen, som indretningskriteriet er udledt af, har fået mindre betydning for senere afgørelser af lignende karakter efter ændringen af affaldsdirektivet i 2008. Her blev nyttiggørelsesbegrebet udvidet bl.a. fordi den konkrete dom skabte en uhensigtsmæssig retsstilling. Ift. betalingskriteriet har styrelsen lagt vægt på, at der inden for visse sektorer er praksis for, at affaldsindehaveren betaler modtageren for at gøre nyttiggørelsesoperationen økonomisk rentabel, ligesom prisfastsættelsen er resultat af en række faktorer såsom produktions-, logistiske- og behandlingsmæssige forhold.*

*Det er Miljøstyrelsens samlede vurdering på baggrund af gennemgang af kriterierne ift. de relevante faktuelle oplysninger, at affaldsbehandlingsoperationen skal klassificeres som nyttiggørelse.”*

De to centrale kriterier, som er opstillet af Kammeradvokaten, finder Miljøstyrelsen således ikke anvendelige. Af de øvrige kriterier, er der kun ét, der ikke er en omskrivning af Kammeradvokatens kriterier.<sup>28</sup> Her skal det blot fremhæves, at der er et andet centralt kriterium, som er opstillet af Kammeradvokaten, der ikke indgår i figuren. Kammeradvokaten beskriver kriteriet på følgende måde:<sup>29</sup>

*”Det afgørende er altså, om det olieholdige spildevand erstatter andre materialer, som ellers ville være blevet anvendt – og ikke om den genvundne olien erstatter anvendelsen af anden olie”.*

Miljøstyrelsen finder ikke, at det af Kammeradvokaten angivne substitutions-kriterium, der er knyttet til en vurdering af det, der sker på det konkrete modtagende anlæg på RSG Nordic, er et kriterium, der er relevant. Det fremgår af Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, hvor styrelsen skriver:<sup>30</sup>

*”Endelig bemærker Miljøstyrelsen vedrørende nyttiggørelsesbegrebet (pkt. 2.1), at det af EU-Domstolen udviklede nyttiggørelsesbegreb fra før ændringen i 2008 alene lagde vægt på, at der skete en substitution af naturlige ressourcer i anlægget, **men** at ændringen af affaldsrammedirektivet i 2008 med-*

---

<sup>27</sup> Citat fra ”Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensat spildevand fra RGS Nordic”, side 9.

<sup>28</sup> Det vil fremgå af det følgende – herunder af gengivelsen af Kammeradvokatens kriterier, der er citeret i afsnit 4.2., Miljøstyrelsens valg af kriterier, der er citeret i afsnit 5.2., 5.5. og 5.6, samt min opsummering i afsnit 5.7 – at de øvrige kriterier, der er angivet i Miljøstyrelsens tabel, der er gengivet ovenfor, ikke er udtryk for, at Miljøstyrelsen følger Kammeradvokatens anbefalinger.

<sup>29</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 18.

<sup>30</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 18.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*førte, at substitutionen af naturlige ressourcer også kan finde sted i samfundet generelt, ligesom forberedelse af affald også blev omfattet af nyttiggørelsesbegrebet.*” (mine fremhævelser)

Det her citerede er meget centralt for at forstå Miljøstyrelsen helt anderledes vurdering af de relevante kriterier, end det, der kommer til udtryk i Departementets anbefaling, der er omtalt nedenfor i afsnit 3, og det der kommer til udtryk i Kammeradvokatens anbefaling nedenfor i afsnit 4. Miljøstyrelsens opfattelse af, at EU-Domstolens udvikling af nyttiggørelsesbegrebet skulle være fraveget ved vedtagelsen af 2008-affaldsdirektivet, som det fremgår af det citerede, er baseret på en retlig argumentation, som jeg ikke er enig i. Det fremgår af min redegørelse for styrelsens retlige argumentation og min vurdering af denne argumentation nedenfor i afsnit 5.1.

Med hensyn til Miljøstyrelsens mulighed for at modsætte sig importen af det olieholdige spildevand, som er blevet anmeldt til import og behandling hos RGS Nordic Industrispildevand, fastslås det i orienteringsskrivelsen, at styrelsen ikke har en sådan mulighed efter transportforordningens artikel 12, stk. 1 litra g.<sup>31</sup> Denne vurdering er baseret på oplysninger om virksomhedens økonomisk overskud ved udvindingen af olien, samt oplysninger om, at det miljømæssigt er en bedre løsning at behandle spildevandet ved RSG Nordic end en alternative behandling af spildevandet hos lignende anlæg i Storbritannien og Norge, hvor spildevandet eksporteres fra.

I Kammeradvokatens notat af 23. september 2021 fastslås det derimod som en rådgivning til Miljøstyrelsen om de foreliggende indsigelsesmuligheder:<sup>32</sup>

*”På baggrund af vores kendskab til den konkrete sag om overførsel af olieholdigt spildevand til Danmark er det vores umiddelbare vurdering, at mest taler for, at der konkret er tale om en bortskaffelsesoperation, der alene som sekundær konsekvens indebærer, at der genvindes olie, som givetvis kan raffineres og genanvendes, jf. afsnit 4.3. Vi lægger på baggrund af de ovennævnte kriterier navnlig vægt på, at det umiddelbart forekommer usandsynligt, at genvindingen/udskillelsen af olien ville være blevet gennemført, selvom det olieholdige spildevand fra Norge ikke var tilgængeligt for RGS, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer. Hvis RGS ikke kan skaffe affald i form af olieholdigt spildevand, vil udskillelsen af olien således sandsynligvis slet ikke finde sted*

*Det må understreges, at det dog i sidste ende er op til Miljøstyrelsen at foretage en vurdering på baggrund af den konkrete sags faktiske omstændigheder. Såfremt Miljøstyrelsen måtte komme frem til, at der i den konkrete sag er tale om en nyttiggørelsesoperation, er det vores umiddelbare vurdering, at styrelsen vil kunne gøre indsigelse mod overførslen i medfør af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, jf. afsnit 4.4. Såfremt Miljøstyrelsen derimod finder, at overførslen er en bortskaffelsesoperation, kan Miljøstyrelsen anven-*

---

<sup>31</sup> Citat fra Miljøstyrelsen ”Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic”, side 9f.

<sup>32</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 4.



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*de indsigelsesmuligheden i forordningens artikel 12, stk. 1, litra h, som anført i Miljøministeriets notat af 23. august 2021.*”

Miljøstyrelsen konklusion er således også i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der efter affaldsforordningen artikel 12, stk. 1 foreligger en kompetence for styrelsen til at modsætte sig importen af det olieholdige spildevand, meget anderledes end det, som indgår i den rådgivning, som styrelsen har modtaget fra Kammeradvokaten.

### 3. Departementets rådgivning af Miljøstyrelsen i august 2021

Efter den anmodning om rådgivning, som Miljøstyrelsen sendte med skrivelser af 20. april 2021,<sup>33</sup> der er omtalt ovenfor i afsnit 1.1., besvarede Departementet henvendelsen med et notat dateret den 23. august 2021. Notatet indgår i Miljøstyrelsens efterfølgende henvendelse til Kammeradvokaten, hvilket fremgår af det notat, som udarbejdes af Kammeradvokaten, jf. herom nedenfor i afsnit 4.3.

Departementet henviser i sin rådgivning af Miljøstyrelsen til sondringen i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 og nr. 19 mellem ”bortskaffelse” og ”nyttiggørelse”, der skal forstås i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis.

Departementet fastslår med henvisning til sag C-6/00 *ASA*, at det ikke er muligt at kategorisere en konkret import samtidig som import til bortskaffelse og import til nyttiggørelse – det er enten eller. Med henvisning til præmisserne i sag C-458/00 *Kommissionen mod Luxembourg* fastslår Departementet:<sup>34</sup>

*”Retten konkluderer, at overførslen af affald med henblik på forbrænding heraf i et anlæg, hvor behandlingen er indrettet til bortskaffelse af affald, ikke kan antages at have til hovedformål at nyttiggøre affald, selv om den varme, der produceres ved forbrænding, helt eller delvis genindvindes. Retten konkluderer endvidere, at selvom en sådan genindvinding af energi ganske vist er i overensstemmelse med affaldsdirektivets (direktiv 75/442/EØF som ændret ved 91/156/EØF) formål om bevarelse af de naturlige ressourcer, kan det ikke ændre klassificeringen af operationen som en bortskaffelsessituation, når den genindvinding af varme, som produceres ved forbrændingen, kun udgør en sekundær effekt ved operationen (præmis 42-43). Denne konklusion er nu indarbejdet i definitionen på ”bortskaffelse” i det gældende affaldsdirektiv, jf. ovenfor.”. (Departementets fremhævelse)*

Departementets anvendelse af denne doms præmisser i rådgivningen af Miljøstyrelsen er helt i overensstemmelse med Kammeradvokatens forståelse af relevansen af præmisserne i sag C-458/00 *Kommissionen mod Luxembourg*, jf. herom nedenfor i afsnit 4.2.

Departementet konkluderer sin analyse af EU-Domstolens praksis med følgende:<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Miljøstyrelsen. Cirkulær Økonomi & Affald, ref. MIKCL.

<sup>34</sup> Citat fra Departementets notat af 23. august 2021, side 4f.

<sup>35</sup> Departementets notat af 23. august 2021, side 5.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

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

Denne konklusion om den foreliggende retspraksis anvendes som nævnt ovenfor i Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse til at forklare, hvor lidt der efter styrelsens opfattelse kan støttes på EU-Domstolens praksis.

Vedrørende indsigelsesmulighederne efter transportforordningen fastslår Departementet, at:<sup>36</sup>

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

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

*Hvis Miljøstyrelsen kommer frem til, at overførslen ikke er en nyttiggørelsesoperation, men derimod en bortskaffelsessituation, vil det være muligt for Miljøstyrelsen at afvise overførslen med henvisning til artikel 12, stk. 1, litra h.”*  
(min fremhævelse)

Departementet tilføjer i skrivelserens konkluderende afsnit:<sup>37</sup>

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

*En operation kan anses for at være nyttiggørelse, såfremt operationens hovedformål er, at affald kan opfylde en effektiv funktion, eller kan forberedes med henblik på at opfylde den bestemte funktion, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle havde været anvendt i dette øjemed. Miljøstyrelsen skal vurdere, om hovedformålet med behandlingen af det olieholdige spildevand er at fjerne stoffet (olien) fra spildevandet, der gør biologisk rensning mulig, eller om hovedformålet er, at olien kan regenereres og dermed nyttiggøres, herunder om udskillelsen af olien kan anses for at være en selvstændig nyttiggørelsesoperation. Ved vurderingen af hvad hovedformålet med*

<sup>36</sup> Departementets notat af 23. august 2021, side 5.

<sup>37</sup> Departementets notat af 23. august 2021, side 6.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*en operation er, kan et relevant vurderingsmoment være anlæggets indretning, jf. sag C-458/00, men også andre relevante vurderingsmomenter kan inddrages. Der skal generelt bemærkes, at retspraksis på området er sparsom og de anlæg, der er behandlet i de gennemgåede EU-domme, ikke er spildevandsanlæg, hvilket skal tages i betragtning ved vurderingen af dommens præjudikativ værdi i forhold til den konkrete situation. ...” (mine fremhævelser)*

Departementet fremhæver således i konklusionen, at virksomhedens indretning må betragtes som et af de centrale kriterier i den konkrete stillingtagen til importen.

Miljøstyrelsen følger ikke den rådgivning, som modtages fra Departementet, bl.a. fordi styrelsen, som det fremgår både af styrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023 og af styrelsens endelige notat af 18. august 2022, afviser relevansen af modtageanlæggets indretning ved den konkrete stillingtagen til importens karakter.

#### **4. Kammeradvokatens rådgivning af Miljøstyrelsen**

I følgenotatet, der blev sendt til Kammeradvokaten den 30. august 2021, anmoder Miljøstyrelsen Kammeradvokaten om en vurdering af følgende kriteriers relevans:<sup>38</sup>

*”Anlæggets indretning: MST overvejer at lægge vægt på, om der ved nyttiggørelsesproceduren foretages noget ekstraordinært i forhold til den procedure, der vil være nødvendig ved en bortskaffelsesoperation.*

*Økonomiske betragtninger: Vurdering om det ud fra en økonomisk og forretningsmæssig tilgang kan betragtes som fordelagtigt at nyttiggøre olien i spildevandet, herunder sammenholde den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, med udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres.*

*Miljømæssige betragtninger: Forholdet mellem det affald, der nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, herunder en vurdering af i hvor høj grad nyttiggørelsen af materialerne er hensigtsmæssig set i forhold til den miljøbelastning som nyttiggørelsesoperationen medfører, herunder miljøbelastningen ved transport.”*

##### **4.1. Kammeradvokatens fortolkning af den præcisering, der i 2008 foretages af affaldsrammedirektivet**

Kammeradvokaten fastslår i notatet af 31. september 2021 med henvisning til ordlyden af definitionen af hhv. ”bortskaffelse” og ”nyttiggørelse” i affaldsdirektivets artikel 3, at definitionen af ”bortskaffelse” indebærer, at en operation, der ikke er ”nyttiggørelse,” altid vil skulle karakteriseres som bortskaffelse, uden at det kan tillægges betydning, at opera-

---

<sup>38</sup> Miljøstyrelsen. Cirkulær Økonomi & Affald, Følgenotat til Kammeradvokaten om import af olieholdigt spildevand til RSG Nordic, dateret den 30. august 2021, ref. SEPAU, side 3f.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

tionen – som en sekundær konsekvens – fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. Det fastslås på den baggrund i notatet, at det væsentligste spørgsmål i praksis er, om en given operation kan karakteriseres som 'nyttiggørelse' eller ej.<sup>39</sup>

I Kammeradvokatens notat, redegøres der for den betydning, som ændringen af affaldsdirektivet i 2008 har ved stillingtagen til indholdet af den legaldefinition af "nyttiggørelse", der indgår i direktivets artikel 3, nr. 15. Den præcisering, der foretages af nyttiggørelsesbegrebet i 2008, forklares af Kammeradvokaten med henvisning til direktivets præambelbetragtning 19, der er et relevant fortolkningsbidrag, som citeres i notatet. I fortsættelse af citatet fra præambelen fastslår Kammeradvokaten – som en meget central konstatering af, at præciseringen ikke ændrer i forhold til de af EU-Domstolen udviklede kriterier for vurdering af konkrete affaldsbehandlinger – at:<sup>40</sup>

*"EU-Domstolen har i sag C-147/15, Edilizia Mastrodonato (præmis 38) udtalt, at definitionen af nyttiggørelse i det nugældende affaldsdirektivs artikel 3, nr. 15, svarer til den, der er blevet udviklet i Domstolens praksis i relation til de tidligere gældende affaldsdirektiver, jf. sag C-6/00, ASA, der omtales nedenfor under afsnit 3.2.2."*

Som det fremgår af det citerede, understreger Kammeradvokaten med det citerede, der henviser til EU-Domstolens stillingtagen i juli 2016, hvor Domstolen fastslog, at formuleringen af nyttiggørelsesbegrebet i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 i sin helhed svarer til det indhold, som Domstolen selv gennem sin praksis har givet det gennem en årrække, før affaldsdirektivet blev ændret i 2008.<sup>41</sup>

Det er i denne sammenhæng et centralt element ved Kammeradvokatens rådgivning, at der udtrykkeligt i notatet tages stilling til, at nyttiggørelsesbegrebets indhold er videreført uændret med 2008-affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15. Miljøstyrelsens fortolkning af intentionerne bag ændringen af affaldsdirektivet i 2008, som ikke tiltrædes af Kammeradvokaten, er helt afgørende for styrelsens anderledes stillingtagen til importen af det olieholdige spildevand til behandling på RGS Nordic.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 7.

<sup>40</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 5.

<sup>41</sup> EU-Domstolens tidligere praksis er bl.a. beskrevet af Ellen Margrethe Basse "Affaldslovgivningen – et samspil mellem miljø- og konkurrenceret", GAD Jura, 1995, side 170ff., Tine Sommer i "Grænseoverskridende affaldsbevægelser – set i et EU-retligt perspektiv", Miljøforskning, 1986, Tine Sommer "Affaldsregulering i EU-retlig belysning", E.M. Basse Forlag, 1997, Tine Sommer "Udførselsrestriktioner og miljøhensyn", Juristen 1998, side 379ff., Tine Sommer "Fællesskabets problemfyldte affaldsdefinition", EU-ret og Menneskeret, 200, side 119ff., Peter Pagh "Affaldsregulering" i Ellen Margrethe Basse (red.) "Miljøretten III Affald, jord, råstoffer og undergrund", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, side 78ff. og Peter Pagh "Affaldsregulering" i Ellen Margrethe Basse (red.) "Miljøretten 3. Affald, jord, vand og råstoffer", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, side 128ff.

<sup>42</sup> Jf. nedenfor i afsnit 5 om Miljøstyrelsen intentionsfortolkning.



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

#### 4.2. Kammeradvokatens analyse af EU-Domstolens præmisser om nyttiggørelse

Kammeradvokaten foretager en traditionel retsdogmatisk en analyse af EU-Domstolens fortolkningsbidrag, som de er kommet til udtryk i flere domme, såvel før som efter 2008-direktivets ikrafttræden. Der indgår følgende domme, der er afsagt af EU-Domstolen, i analysen:

- sag C-6/00, *ASA*
- sag C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland*
- sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg*
- sag C-116/01, *SITA*
- sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland*
- sag C-147/15, *Edilizia Mastrodonato*

Under overskriften ”Hvilke kriterier kan inddrages ved vurderingen af, om der foreligger nyttiggørelse?” skriver Kammeradvokaten på baggrund af domsanalysen:<sup>43</sup>

*”Som det er fremgået ovenfor, er det væsentlige kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation, at den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed.”*<sup>44</sup>

*Dette kendetegn kan også udtrykkes med følgende spørgsmål: Hvis affaldet ikke kan anvendes i en given operation, vil denne operation så alligevel blive udført ved at anvende andet materiale?<sup>45</sup> Eller sagt på en anden måde: Ville operationen være blevet gennemført, selvom denne type affald ikke var tilgængeligt, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer?<sup>46</sup>*

*Ved vurderingen af en operations hovedformål kan der lægges vægt på, om det pågældende forarbejdningsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller til nyttiggørelse af affald.*<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 14f.

<sup>44</sup> Kammeradvokatens note 20, der er knyttet det det citerede: ”Jf. sag C-6/00, *ASA* (præmis 69) og affalds-direktivets artikel 3, nr. 15.”

<sup>45</sup> Kammeradvokatens note 21, der er knyttet det det citerede: ”Jf. generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (punkt 42).”

<sup>46</sup> Kammeradvokatens note 22, der er knyttet det det citerede: ”Jf. sag C-147/15, *Edilizia Mastrodonato* (præmis 43).”

<sup>47</sup> Kammeradvokatens note 23, der er knyttet det det citerede: ”Jf. sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 39-41).”





## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*Såfremt driftsherren af forarbejdningsanlægget erlægger betaling for affaldet til producenten eller indehaveren af affaldet, er dette endvidere indicium for nyttiggørelse.<sup>48</sup> Såfremt producenten eller indehaveren af affaldet betaler driftsherren for at modtage affaldet, taler dette omvendt for, at affaldet bortskaffes på anlægget, idet det i så fald må formodes, at operationen ikke ville være gennemført uden affaldet.<sup>49</sup>*

*Hertil kommer, at de tre betingelser, som EU-Domstolen har opstillet i relation til bilag II, pkt. R 1 ("Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling"),<sup>50</sup> må antages også at have bredere relevans for afgrænsningen af nyttiggørelsesbegrebet i andre tilfælde.<sup>51</sup> I overensstemmelse hermed må der således ved vurderingen af affaldsbehandlingens primære formål tillige kunne indgå følgende forhold:*

- 1. Er den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, større end det, der forbruges ved operationen?<sup>52</sup>*
- 2. Udnyttes den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen?*
- 3. Opbruges størstedelen af affaldet under operationen, og genindvindes og udnyttes størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer?<sup>53</sup>" (mine fremhævelser vedrører de seks kriterier, som Kammeradvokaten udleder)*

Kammeradvokaten redegør herefter for kriterier, der ikke kan anvendes i vurderingen af importen. Det fastslås bl.a., at der ingen støtte er i EU-Domstolens praksis for, at der efter

---

<sup>48</sup> Kammeradvokatens note 24, der er knyttet det det citerede: "Jf. sag C-458/00, Kommissionen mod Luxembourg (præmis 44) og sag C-147/15, Edilizia Mastrodonato (præmis 44)."

<sup>49</sup> Kammeradvokatens note 25, der er knyttet det det citerede: "Jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-147/15, Edilizia Mastrodonato (punkt 58)."

<sup>50</sup> Kammeradvokatens note 26, der er knyttet det det citerede: "Jf. sag C-228/00, Kommissionen mod Tyskland (præmis 41-43), sag C-458/00, Kommissionen mod Luxembourg (præmis 32-34), sag C-116/01, SITA (præmis 53) og sag C-113/02, Kommissionen mod Holland (præmis 31-32)."

<sup>51</sup> Kammeradvokatens note 27, der er knyttet det det citerede: "Således udtalte EU-Domstolen i sag C-228/00, Kommissionen mod Tyskland (præmis 44), at denne fortolkning af bilag II, pkt. R 1, "er i overensstemmelse med selve begrebet nyttiggørelse"."

<sup>52</sup> Kammeradvokatens note 28, der er knyttet det det citerede: "Når det, der fremkommer og udvindes, ikke er energi (som i sag C-228/00), men derimod et andet stof som f.eks. olie, kan kriteriets rækkevidde give anledning til en vis tvivl."

<sup>53</sup> Kammeradvokatens note 29, der er knyttet det det citerede: "EU-Domstolen har ikke uddybet, hvordan "størstedelen" skal forstås i relation til dette kriterium, men efter vores opfattelse må det formentlig forstås sådan, at over 50 pct. af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk skal genindvindes og udnyttes."



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

affaldsforordningens regler skulle kunne være tale om to hovedformål med en import af affald.<sup>54</sup>

*”Det følger af EU-Domstolens faste praksis, at én og samme operation ikke samtidig kan klassificeres som ’bortskaffelse’ og som ’nyttiggørelse’”*

Omtalen af de øvrige kriterier, der i notat oplyses ikke at kunne anvendes ved den konkrete vurdering af, om der er tale om en import til en nyttiggørelsesoperation eller ej, udlades her, idet de ikke er relevante i den konkrete stillingtagen, idet der ikke er omtvistet i de skrivelser, der foreligger.

Kammeradvokaten konkretiserer herefter de kriterier, der må betragtes som særlig relevante ved vurderingen af, om importen af olieholdigt spildevand til affaldsbehandling ved RGS Nordic Industrispildevand kan karakteriseres som en import til nyttiggørelse.<sup>55</sup> Kammeradvokaten skriver bl.a.:<sup>56</sup>

*”Det afgørende er altså, om det olieholdige spildevand erstatter andre materialer, som ellers ville være blevet anvendt – og ikke om den genvundne olien erstatter anvendelsen af anden olie.”<sup>57</sup>*

*Med andre ord kan der spørges, om genvindingen/udskillelsen af olie ville være blevet gennemført, selvom det olieholdige spildevand fra Norge ikke var tilgængeligt for RGS, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer eller andet spildevand.*

*I den forbindelse kan Miljøstyrelsen navnlig lægge vægt på, om RGS betaler Equinor for modtagelsen af det olieholdige spildevand. Hvis det er tilfældet, er det et indicium for, at der er tale om nyttiggørelse, fordi RGS i så fald må antages at ville have anskaffet andet spildevand eller andre materialer, hvorfra der kunne udskilles (nyttiggøres) olie. Såfremt Equinor omvendt betaler RGS for at tage imod det olieholdige spildevand, er det en indikation på, at der er tale om bortskaffelse, da det i så fald må formodes, at udskillelsen af olie ikke ville være gennemført uden det omhandlede spildevand.”<sup>58</sup>*

---

<sup>54</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021 side 5, hvor der henvises til præmisserne i sag C-147/15.

<sup>55</sup> Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 16f.

<sup>56</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 18.

<sup>57</sup> Citat er fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 18 hvor note 34 indgår til forklaring af det citerede og en oplysning af, af Kammeradvokaten her ser anderledes på retsstillingen end det Miljøstyrelsen har anført i fremsendelsesskrivelsen til Departementet, der er omtalt ovenfor i afsnit 1.1. Der står følgende i Kammeradvokatens note 34: ”Efter vores opfattelse er det derfor ikke helt korrekt, når det i Miljøstyrelsens notat af 20. april 2021 anføres, ”at hovedresultatet af behandlingen ved RGS er, at olien udskilles til nyttiggørelse, hvor den [olien] kan raffineres og erstatte anvendelsen af anden olie.”

<sup>58</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 18, note 35, der er knyttet til teksten. I noten fastslås det, hvilket er særdeles relevant: ”Vi bemærker, at det fremgår af kontrakten mellem Equinor og RGS, som er bilagt notifikation NO 500269, at omkostningerne til nyttiggørelsen og bortskaffelsen af restaffaldet beløber sig til ca. 5,4 mio. kr., mens den anslåede værdi af det nyttiggjorte materia-



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*Miljøstyrelsen kan endvidere lægge vægt på, om RGS' anlæg må anses for primært at være indrettet til nyttiggørelse eller til bortskaffelse af det olieholdige spildevand. Vi er enige med Miljøstyrelsen i, at det vil kunne indgå, om der ved forarbejdningen af spildevandet foretages noget ekstraordinært i forhold til den procedure, der vil være nødvendig ved en bortskaffelsesoperation.*

*I den forbindelse kan Miljøstyrelsen også undersøge, om udskillelsen af olien er en betingelse for Slagelse Kommunes miljøgodkendelse til bortskaffelse af spildevandet, som RGS efter det oplyste drives på grundlag af. Hvis dette er tilfældet, indikerer det nemlig også, at hovedformålet med udskillelsen af olien er bortskaffelse af spildevandet. I den forbindelse bemærker vi, at det derimod ikke kan tillægges betydning i relation til affaldsreguleringen, om Slagelse Kommune har meddelt en (tillægs)miljøgodkendelse til en nyttiggørelsesaktivitet efter listebekendtgørelsen,<sup>59</sup> som anført i Jacob Brandts notat af 7. maj 2018 (s. 2 f.).*

*Vurderingen i den konkrete sag må det selvsagt i sidste ende være op til Miljøstyrelsen at foretage. På baggrund af sagens faktiske omstændigheder er det dog umiddelbart vores vurdering, at mest taler for, at der er tale om en bortskaffelsesoperation, der som sekundær konsekvens indebærer, at der genvindes olie, som givetvis kan raffineres og genanvendes. Flere forhold taler således for, at hvis RGS ikke kan skaffe affald i form af olieholdigt spildevand, vil udskillelsen af olien slet ikke finde sted.<sup>60</sup>” (mine fremhævelser)*

Kammeradvokaten fremhæver hermed, at det er et centralt kriterium ved stillingtagen til den konkrete import af olieholdigt spildevand, om affaldsbehandling med udskillelse af olien også ville finde sted på RGS Nordic, hvis ikke det var, fordi RGS Nordic havde som hovedformål at behandle spildevand. Det kriterium afvises af Miljøstyrelsen i det endelige notat af 18. august 2022, jf. herom nedenfor i afsnit 5.2.

### 4.3. Kammeradvokatens vurdering af Miljøstyrelsens indsigelsesmuligheder

Ved sin stillingtagen til Miljøstyrelsens kompetence til at modsætte sig importen af det olieholdige spildevand efter affaldsforordningens artikel 12 inddrager Kammeradvokaten EU-Domstolens sag C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 49), sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 32-34), sag C-116/01, *SITA* (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31-32). De angivne præmisser giver bidrag til fortolkning af affaldsdirektivets bilag II, pkt. R 1 om nyttiggørelse af energiind-

---

*le (handelsværdien af olie til genraffinerings og vand i Stigsnæs Erhvervsområde) er 0 kr. Derimod fremgår det så vidt ses ikke, om RGS har betalt Equinor for modtagelsen af det olieholdige spildevand eller omvendt.”*

<sup>59</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 18, note 36, der er knyttet til teksten: ”Bekendtgørelse nr. 1394 af 21. juni 2021 om godkendelse af listevirksomhed.”

<sup>60</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 18, note 37, der er knyttet til teksten: ”Jf. afsnit 3.2.3 ovenfor og affaldsdirektivets artikel 3, nr. 19, sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg*, samt generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i sag C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (punkt 59).”



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

holdet i affald ved forbrænding.<sup>61</sup> Det fremhæves af Kammeradvokaten i forbindelse med omtalen af C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland*, at EU-Domstolen i præmis 49 fastslår, at den kompetente myndighed også i situationer, hvor der er tale om import til nyttiggørelse, kan modsætte sig import i følgende tilfælde:<sup>62</sup>

*”... forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, begrundet ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger”.*

Kammeradvokaten skriver på denne baggrund:<sup>63</sup>

*”I forbindelse med en sådan indsigelse kan de nationale myndigheder ifølge Domstolen lægge vægt på blandt andet affaldets varmegærdi, indholdet af skadelige stoffer i det brændte affald, eller affaldets karakter af blanding eller ej (præmis 50).*

*EU-Domstolen har gentaget de tre betingelser i sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 32-34), sag C-116/01, *SITA* (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31-32), der alle omhandlede fortolkningen af bilag II, pkt. R 1, i relation til forbrænding af affald.”*

Det her fra Kammeradvokatens notat citerede vedrørende relevansen af indholdet af skadelige stoffer i det importerede affald, der forudsættes behandlet med henblik på nyttiggørelse på et anlæg i den stat, der skal tage stilling til importen, fremstår som særdeles relevant i den konkrete sag, der er genstand for vurdering. Der er, som det fremgår af afsnit 1.1 ovenfor, tale om en import af olieholdige spildevand, som gennemsnitlig indeholder mellem 0,1-2% olie, medens de resterende 98-99,9% af spildevandet skal bortskaffes efter rensningsprocessen ved udledning direkte til Agersø Sund. Som det fremgår af det udkast til revurderingsafgørelse, som aktuelt behandles i Slagelse Kommune, indeholder det rensede spildevand, der skal udledes, en række miljøfarlige stoffer og tungmetaller, som overskrider de gældende udlederkrav.<sup>64</sup>

Kriteriet, der fremhæves af Kammeradvokaten, tillægges imidlertid ikke relevans i den vurdering, som Miljøstyrelsen foretager i det endelige notat vedrørende indsigelsesmulighederne, jf. herom nedenfor i afsnit 5.8.

Kammeradvokaten oplyser endvidere som rådgivning af Miljøstyrelsen i sit notat om de indsigelsesmuligheder, som styrelsen med støtte i affaldsforordningens artikel 12, stk. 1

---

<sup>61</sup> Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 3, side 5 og side 9ff.

<sup>62</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 9.

<sup>63</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 9.

<sup>64</sup> Jf. vilkår D1, der aktuelt foreligger vedrørende udledningen af miljøfremmede stoffer og tungmetaller til Agersø Sund, der er fremlagt til beslutning i kommunens Klima- og Miljøudvalg. Det fremgår bl.a. af dette vilkår, at det er nødvendigt at anvende en blandingszone på 300 meter, fordi der er tale om meget betydelige overskridelser.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

kan fremsætte – herunder med henvisning også til Departementets rådgivning af Miljøstyrelsen.<sup>65</sup>

*”Som antydnet flere steder ovenfor synes EU-Domstolen i sin praksis at have forudsat, at klassificeringen af en bestemt operation som nyttiggørelse henholdsvis bortskaffelse skal ses i sammenhæng med muligheden for at gøre indsigelse i medfør af navnlig transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g. Som anført i afsnit 3.2.2 indebærer denne bestemmelse, at en kompetent myndighed kan gøre indsigelse mod overførsel mellem EU-lande til nyttiggørelse i følgende tilfælde:*

*”forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, begrundet ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger”.*

*Henset til, at denne indsigelsesmulighed er omtalt både i Miljøministeriets notat af 23. august 2021 og Miljøstyrelsens følgenotat til Kammeradvokaten af 30. august 2021, har vi fundet anledning til at fremkomme med enkelte bemærkninger om Miljøstyrelsens mulighed for at anvende indsigelsen, såfremt styrelsen måtte komme frem til, at overførslen anmeldt ved notifikation NO 500269 må anses for overførsel til nyttiggørelse, jf. afsnit 4.3.*

*Med hjemmel i artikel 12, stk. 1, litra g, kan Miljøstyrelsen gøre indsigelse mod overførslen af det olieholdige spildevand, såfremt overførslen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger ikke findes begrundet. Vurderingen af de økonomiske og/eller miljømæssige hensyn skal i den konkrete sag foretages i relation til et eller flere af de følgende tre forhold:*

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

*De betragtninger, som Miljøstyrelsen har angivet i følgenotatet af 30. august 2021 (s. 3), under ”Økonomiske betragtninger” og ”Miljømæssige betragtninger”, vil således kunne indgå ved styrelsens vurdering af, om der i den konkrete sag skal gøres indsigelse mod overførslen i medfør af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g.*

---

<sup>65</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 21.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*Det bemærkes i den forbindelse, at EU-Domstolen i sag C-113/02, Kommissionen mod Holland, fandt, at en hollandsk ordning, hvorefter der udelukkende blev taget hensyn til forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det, der ikke kan nyttiggøres, var i strid med bestemmelsen. Det følger nemlig af bestemmelsen, at den kompetente myndighed skal undersøge, om bl.a. forholdet mellem det nyttiggjorte og ikke-nyttiggjorte affald ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger ikke kan begrundes.*

*Såfremt Miljøstyrelsen derimod finder, at overførslen er en bortskaffelsesoperation, kan Miljøstyrelsen anvende indsigtelsesmuligheden i transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra h, som anført i Miljøministeriets notat af 23. august 2021.” (min fremhævelse)*

Som det fremgår af det citerede, er det relevant at se på mængden af olieholdigt spildevand, der nyttiggøres henholdsvis mængden af spildevand, der ikke kan nyttiggøres. Den konklusion i forhold til den konkrete import, som Kammeradvokaten rådgiver Miljøstyrelsen til at træffe, er allerede citeret ovenfor i afsnit 2.2. Det fremgår heraf, at Kammeradvokaten på baggrund af sit kendskab til den konkrete sag om overførsel af olieholdigt spildevand umiddelbart vurderer:<sup>66</sup>

*” ..., at mest taler for, at der konkret er tale om en bortskaffelsesoperation, der alene som sekundær konsekvens indebærer, at der genvindes olie, som givetvis kan raffineres og genanvendes...”*

Der kan i den forbindelse også henvises til den analyse af affaldsforordningens artikel 12, stk. 1, litra g), som Peter Pagh har foretaget, hvor han fastslår, at modtagerlandet efter den gældende affaldsforordnings artikel 12, stk. 1, litra g, kan rejse indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse:<sup>67</sup>

*”hvis det er en så lille del af affaldet, der nyttiggøres, at overførslen ikke miljømæssigt eller økonomisk kan begrundes, jf. artikel 12, stk. 1, litra g.”*

Som det fremgår af Miljøstyrelsens vurdering, der omtales nedenfor i afsnit 5.7, fokuserer styrelsen på den del af det modtagne olieholdige spildevand, som kan udskilles som olie, og vurderer energioverskuddet, energiudnyttelsen, anvendelsen og egnetheden af affaldsbehandlingsprocessen alene i forhold til håndteringen af den udskilte olie.

#### **4.4. Kammeradvokatens notat vedrørende kvalitetsvurdering af Miljøstyrelsens udkast til vurdering**

Miljøstyrelsen udarbejder efter modtagelsen af Kammeradvokatens notat af 23. september 2021 en ny vurdering i et notat, der er dateret 11. februar 2022. I notatet redegør styrelsen for, hvordan den mener, at sondringen mellem import til bortskaffelse henholdsvis import

---

<sup>66</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 4.

<sup>67</sup> Peter Pagh ”Affaldsregulering” i Ellen Margrethe Basse (red.) ”Miljøretten 3. Affald, jord, vand og råstoffer”, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, side 246.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

til nyttiggørelse skal anvendes i den konkrete sag.<sup>68</sup> Det fremgår af den indledende tekst i notatet, at det er:<sup>69</sup>

*”Miljøstyrelsens ønske, at disse umiddelbare vurderinger skal kvalitetstjekkes af Kammeradvokaten, hvorefter Miljøstyrelsen vil udarbejde et endeligt notat vedrørende denne problemstilling”.*

Styrelsen oplyser i sin henvendelse til Kammeradvokaten, at henvendelsen har til formål at redegøre overfor Kammeradvokaten for styrelsens foreløbige vurderinger af problemstillingen om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RSG Nordic. Vurderingen er anderledes end det, der fremgik af Kammeradvokatens første notat.

Det anføres bl.a. af styrelsen, at sammensætningen af det olieholdige spildevand efter styrelsens vurdering nødvendiggør en indledende behandling for at kunne genvinde olien, og at den indledende operation – dvs. adskillelsen af olie fra spildevand – som efter styrelsens opfattelse kan karakteriseres som en nyttiggørelsesoperation omfattet af affaldsdirektivet bilag II punkt R2, der skal ses i sammenhæng med den endelige nyttiggørelse, hvor der er tale om regenerering af olie, som kan kategoriseres som en nyttiggørelsesoperation, der falder inden for affaldsdirektivets bilag II punkt R9. Styrelsen fremhæver over for Kammeradvokaten at den genvundne olie erstatter andre råstoffer, som dem, der modtager den udvundne olien fra RGS Nordic, ellers skulle skaffe på anden vis.

Det oplyses af styrelsen, at det er dens vurdering, at det ikke – som antaget af Kammeradvokaten – er relevant at lægge vægt på, om operationen, der foregår på RGS med adskillelsen af olie fra spildevandet, ville være blevet gennemført på RGS, uden det olieholdige spildevand, og om dette spildevand erstatter andre materialer, som ellers ville være blevet anvendt. Det relevante er den samfundsmæssige genanvendelse af de ressourcer, der indgår i affaldet i form af olie.<sup>70</sup>

Det er endvidere styrelsens vurdering, at der ikke er hjemmel for styrelsen til at nægte import af det olieholdige spildevand i forordningens artikel 12, stk. 1, litra g.<sup>71</sup>

I det notat, som Kammeradvokaten afleverede den 25. august 2022 som svar på Miljøstyrelsens henvendelse, gentages den vurdering og anbefaling, som Kammeradvokaten har afleveret til Miljøstyrelsen i det første notat.<sup>72</sup> Det fremhæves i svarnotatet, at det er aftalt med Miljøstyrelsen, at advokatfirmaet alene:<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Miljøstyrelsen. Cirkulær Økonomi & Affald, ref. SEPAU, dateret 11. februar 2022.

<sup>69</sup> Citat fra Miljøstyrelsens skrivelse af 11. februar 2022, side 1.

<sup>70</sup> Denne opfattelse fastholdes af Miljøstyrelsen i det endelige notat af 18. august 2022, se herom nedenfor i afsnit 5.2.

<sup>71</sup> Denne opfattelse fastholdes af Miljøstyrelsen i det endelige notat af 18. august 2022, se herom nedenfor i 6.

<sup>72</sup> I notatet af 25. februar 2022, side 2 henvises der til den konklusion og de kriterier, der indgik i det første notat.

<sup>73</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 25. februar 2022, side 3.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

”... fremkommer med vores overordnede bemærkninger til styrelsens vurderinger, og at vi dermed ikke fremkommer med tekstnære bemærkninger eller ændringsforslag.” (Kammeradvokatens fremhævelse)

Efter en redegørelse for, hvad det er, som Miljøstyrelsen har beskrevet som sin opfattelse af den konkrete import af spildevandet, skriver Kammeradvokaten:<sup>74</sup>

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

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

Derudover bemærker vi, at EU-Domstolen – efter indførelsen af legaldefinitionen af ”nyttiggørelse” i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 – har udtalt, at definitionen

”svarer til den, der er blevet udviklet i Domstolens praksis, hvorefter det væsentlige kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation er, at den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion, som bidrager til at bevare de naturlige ressourcer, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed”.

Domstolen udtalte herefter – i overensstemmelse med hidtidig retspraksis (jf. sag C-458/00) –

”at hovedformålet med nyttiggørelse skal være en bevarelse af naturressourcerne. Når en bevarelse af råvarerne derimod kun udgør en sekundær effekt ved en operation, hvis hovedformål er bortskaffelse af affald, ændrer det ikke ved klassificeringen af operationen som en bortskaffelsesoperation”.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Citat fra Kammeradvokatens notat af 25. februar 2022, side 4f.

<sup>75</sup> Citat fra Kammeradvokatens note 2: ”Jf. sag C-147/15, præmis 38-39. Se også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-147/15 (punkt 52). Af præambelen til direktiv 2008/98 (betragtning 8) frem-





## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

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

*For så vidt angår de i vores notat af 23. september 2021 udledte kriterier for fastsættelse af operationens primære formål, har Miljøstyrelsen vurderet disse i notatudkastets afsnit 2.2 - 2.7. Der er i et vist omfang tale om vurderinger, der bygger på modtagne (tekniske) oplysninger fra RGS Nordic og Slagelse Kommune. Vi har ikke bemærkninger til selve de tekniske vurderinger.*

*Til det anførte i notatudkastets afsnit 2.2 om anlæggets indretning, hvor styrelsen vurderer, at*

*"RGS Nordics indretning taler for, at anlægget kan anses som både primært at være indrettet til nyttiggørelse og bortskaffelse",*

*bemærker vi dog, at der efter vores opfattelse ikke i EU-Domstolens dom i sag C-458/00 ses at være holdepunkter for at antage, at et anlæg kan have to hovedformål. Vi er dog enige i, at nærværende sag ikke er direkte sammenlignelig med sag C-458/00, der angik et forbrændingsanlæg. Sagerne har dog efter vores opfattelse en række lighedspunkter.*

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

*Vi har ingen overordnede bemærkninger til Miljøstyrelsens vurdering af de øvrige kriterier i notatudkastets afsnit 2.3 - 2.7." (fremhævelserne i det citerede af ordet forberedelse og hovedformål er Kammeradvokatens)*

Det fremgår tydeligt af det her citerede, at Kammeradvokaten også efter at have fået forelagt Miljøstyrelsens begrundelser for en anderledes vurdering af importen, ikke er enig med Miljøstyrelsen i den foretagne vurdering af importen som en import til nyttiggørelse. Som det fremgår af det citerede, afviser Kammeradvokaten den af Miljøstyrelsen forudsatte kategorisering under affaldsdirektivets bilag II om nyttiggørelsesoperationer, ligesom det understreges, at modtageanlæggets indretning er et centralt kriterium ved stillingtagen til, om der er tale om import til nyttiggørelse eller det er import til bortskaffelse. Kammeradvokaten afviser også det af styrelsen fremførte effektivitetsaspekt. Miljøstyrelsen opretholder imidlertid effektiviteten ved anvendelsen af det kriterium, der lægges til grund. Det fremgår bl.a. af orienteringsskrivelsens figur punkt 5 "Anvendelsen".<sup>76</sup>

---

*går, at direktivet bl.a. skulle "præcisere visse nøglebegreber, såsom definitionerne på affald, nyttiggørelse og bortskaffelse [...]"*

<sup>76</sup> Se herom ovenfor i afsnit 2.3. hvor kriteriet er gengivet og den konkrete vurdering er udtryk for en vurdering af behandlingsformens effektivitet.



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Hvad angår Miljøstyrelsens vurdering af egne muligheder for at nægte at samtykke i importen med henvisning til transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, oplyser Kammeradvokaten, at man ”ingen væsentlige bemærkninger” har til det.

## 5. Miljøstyrelsens valg, fravalg og omdefinering af kriterierne

Miljøstyrelsen fastslår i ”*Endeligt notat vedr. problemstilling om nyttiggørelsesbegrebet ved overførsel af olieholdigt spildevand til RGS Nordic*”, at der efter dens opfattelse skal tages udgangspunkt i affaldsbekendtgørelsens definition af en nyttiggørelsesoperation, som den er defineret i § 3, nr. 34. Det fremhæves, at den 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.

Dermed fremhæver styrelsen allerede indledningsvis den anderledes forståelse af de relevante kriterier, som styrelsen har sammenlignet med Kammeradvokatens rådgivning. Det understreges bl.a. med følgende tekst, hvor styrelsen ser på det hovedresultat, der er af udnyttelsen af den udskilte olien mere generelt i samfundet:<sup>77</sup>

*”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.” (min fremhævelse)*

Den fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet har Kammeradvokaten klart afvist i sin rådgivning.<sup>78</sup>

Styrelsen oplyser i det endelige notat, at man har inddraget de kriterier, som Kammeradvokaten har uddraget af EU-Domstolens praksis om nyttiggørelsesbegrebet, og at der redegøres for det i notatet under pkt. 2.2 - 2.7, hvor det sammenholdes med en vurdering af de konkrete forhold i de to anmeldelser. Som det fremgår af det følgende, har anvendelsen af kriterierne ikke præget den konkrete vurdering af importen.

---

<sup>77</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 4.

<sup>78</sup> Se Kammeradvokatens notat af 31. september 2021 side 18 med note 34, der er gengivet ovenfor i afsnit 4.1.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

## 5.1 Miljøstyrelsens fortolkning af intentionerne bag ændringen af affaldsdirektivet i 2008

Det fremhæves af styrelsen i det endelige notat, at den ved den forståelse af det, der af styrelsen betegnes som ”den nugældende definition på nyttiggørelse”, er af den opfattelse, at der er foretaget en afgørende ændring af nyttiggørelsesbegrebet med vedtagelsen af affaldsdirektivet i 2008. Styrelsen fastslår, at:<sup>79</sup>

*”... det er væsentligt, at inddrage den tidligere gældende definition på nyttiggørelse i affaldsrammedirektivet fra 1991 (og retspraksis herom), og sammenholde denne med den nugældende definition i affaldsrammedirektivet fra 2008, herunder baggrunden for ændringen i 2008.”*

Det er styrelsens fortolkning, at der er tale om en ændring i formuleringen af nyttiggørelsesbegrebet, som blev præciseret ved affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 i 2008, i forhold til EU-Domstolens praksis. Styrelsen mener, at der er tale om nogle intentioner bag ændringen, der indebærer, at de relevante kriterier i forhold til vurderingen af importen af det olieholdige spildevand skal formuleres anderledes end som anbefalet af Kammeradvokaten.<sup>80</sup> Det fremhæves i den sammenhæng af styrelsen, at flere af de EU-domstolsafgørelser, der er inddraget i Kammeradvokatens analyse, er afsagt før affaldsrammedirektivet (efter styrelsens opfattelse) blev ændret i 2008, og at det kun er Domstolens stillingtagen i sag C-147/15 fra 2016, der tager udgangspunkt i den nugældende definition i affaldsdirektivet.

Styrelsen fastslår herefter om EU-Domstolens stillingtagen til nyttiggørelsesbegrebet:<sup>81</sup>

*”Det fremgår således af C-6/00 (præmis 69),<sup>82</sup> at det afgørende for, om en operation kan klassificeres som en nyttiggørelsesoperation er, om affaldet ved operationen substituerer naturlige ressourcer og at denne substitution skal ske i anlægget, hvor operationen finder sted, jf. ”i dette øjemed”. Dette bekræftes endvidere af C-458/00 (præmis 44)<sup>83</sup>, der lyder:*

*”Kommissionen har ikke under sagen fremført nogen omstændigheder til godtgørelse af, at den pågældende operations hovedformål var at nyttiggøre affaldet i modsætning til, hvad de kompetente luxembourgiske myndigheder har antaget i de anfægtede beslutninger. Den har ikke fremlagt nogen indicier til støtte herfor, såsom at det pågældende **affald***

<sup>79</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 5.

<sup>80</sup> Der henvises her til den rådgivning, der fremgår af notatet af 13. september 2021, og som fastholdes i Kammeradvokatens notat af 25. februar 2022, jf. herom ovenfor i afsnit 4.

<sup>81</sup> Citat fra Miljøstyrelsens notat af 18. august 2022, side 6ff.

<sup>82</sup> Miljøstyrelsens note 8, der er knyttet til teksten: ”Hvilket bekræftes af C-228/00 (præmis 45) og C-458/00 (præmis 36).”

<sup>83</sup> Miljøstyrelsens note 9, der er knyttet til teksten: ”Denne fortolkning finder også støtte i kommissionsmeddelelse til Rådet fra 2005 samt ved andenbehandlingen af ændringen af affaldsrammedirektivet i 2008, som gennemgås nedenfor i pkt. 2.3.”



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*var bestemt til et anlæg, som i mangel af forsyning med affald måtte have fungeret ved anvendelse af en primær energikilde [vores fremhævning], eller at affaldet burde have været leveret til behandlingsanlægget mod et vederlagt fra anlæggets driftsleder til producenten eller indehaveren af affaldet.”*

*Det centrale spørgsmål i C-458/00 var, om forbrænding af husholdningsaffald i et dedikeret affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse udgjorde en nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation. Domstolen fandt, at hovedformålet var bortskaffelse, idet der manglede indicier for, at affaldet erstattede en primær energikilde. Det kan således udledes af præmis 44, at såfremt der var ført bevis for, at affaldet substituerede naturlige ressourcer såsom kul eller olie i anlægget, ville kriteriet om, at hovedformålet med den pågældende operation var at anvende affaldet til energifremstilling, have været opfyldt.<sup>84</sup> Ved medforbrændingsanlæg vil dette bevis kunne føres, hvorimod dedikerede affaldsforbrændingsanlæg, der kun afbrænder affald, vil have vanskeligt ved at føre bevis for, at der sker en naturlig substitution af naturlige ressourcer i anlægget.*

*Det kan herefter, efter Miljøstyrelsens opfattelse, udledes af EU-Domstolens retspraksis angående 1991- affaldsrammedirektivets definition af nyttiggørelse, at det afgørende for, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation er, om der sker en **substitution af naturlige ressourcer i anlægget**. Dette understøttes også af forarbejder til ændringen af affaldsrammedirektivet i 2008, som gennemgås nedenfor i pkt. 2.1.2.*

*For så vidt angår C-147/15 bemærkes, at dommen er afsagt i 2016, og dermed efter den ændrede nyttiggørelsesdefinition i 2008. Det fremgår af dommens præmis 38, at den nugældende definition på nyttiggørelse i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15, svarer til den, der er blevet udviklet i Domstolens praksis i relation til de tidligere gældende affaldsdirektiver.*

*Miljøstyrelsen bemærker hertil, at der efter den nugældende definition på nyttiggørelse fortsat kan være tale om nyttiggørelse, hvor der sker en substitution af naturlige ressourcer i et anlæg, og at det i den forbindelse bl.a. kan være relevant at spørge, om operationen ville være blevet gennemført, selvom denne type affald ikke var tilgængeligt, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer. Nyttiggørelsesbegrebet er dog ikke længere begrænset hertil, idet ændring af affaldsdirektivet i 2008 medførte en udvidelse af nyttiggørelsesdefinition, som bl.a. skyldtes, at lovgiver ønskede at ændre konsekvensen af C-458/00, som var uhensigtsmæssig. Denne udvidelse har væsentlig betydning for vurderingen af behandlingen hos RGS Nordic og gennemgås nedenfor i pkt. 2.1.3.” (den fede tekst er fremhævelser, der er foretaget af Miljøstyrelsen; understregningerne er min fremhævelse)*

---

<sup>84</sup> Miljøstyrelsen note 10 til det citerede: ”Se hertil Peter Pagh s. 148, Miljøretten 3, 2006, Ellen Margrethe Basse (red).”



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Det er med andre ord Miljøstyrelsens opfattelse, at der er foretaget en afgørende ændring af nyttiggørelsesbegrebet med den formulering af affaldsdirektivet, der blev vedtaget i 2008 af Europa-Parlamentet og Rådet. Da styrelsen i det citerede til støtte for sin argumentation henviser til det, som Peter Pagh skriver om den præmis 44, der indgår i EU-Domstolens sag C458/00 *Kommissionen mod Luxembourg*, er det nødvendig her at fremhæve, at styrelsen næppe kan støtte sin argumentation på den anførte fortolkning i det, som Pagh skriver. Jeg citerer derfor her det, som Pagh skriver nævnte sted om energiudnyttelse af affald, hvor hovedvægten lægges på modtageanlæggets indretning – et kriterium, som Miljøstyrelsen (jf. orienteringsskrivelse af 31. januar 2023 og citaterne fra det endelige notat i afsnit 5.2.) ikke vil anvende:<sup>85</sup>

*”I dommens præmis 44 udtalte således, at Kommissionen ikke har fremlagt indicier for, at anlægget i mangel af affaldsforsyning ville være blevet forsynet med en anden primær energikilde. Havde det franske anlæg været indrettet sådan, at det primære formål var at fremstille energi, således at manglende affald medførte øget brug af primært brændsel som olie og kul, er det meget tænkeligt, at resultatet var blevet det modsatte. Det er således nærliggende at antage, at affaldsforbrændingsanlæg, der udgør en integreret del af varme- og elforsyningen fra kraftvarmeværker, skal anses som nyttiggørelse – og ikke bortskaffelse – da der her foreligger en veldokumenteret substitution af primære råstoffer.”* (mine fremhævelser)

Styrelsens opfattelse af, at indholdet af nyttiggørelsesbegrebet, der antages at være udvidet ift. det indhold, som EU-Domstolen har fastlagt gennem sin praksis, har en afgørende betydning i flere af de vurderinger, der fører frem til styrelsens kriterier og konklusion.

Styrelsen støtter imidlertid sin fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet på to meget svage argumenter: **1)** tilkendegivelser fra et af Europa-Parlamentets udvalg og **2)** Miljøstyrelsens meddelelse fra 2005 hhv. en tekst fra guidelines. De nævnte fortolkningsbidrag skal kort vurderes her under ad 1) og ad 2) og en sammenfattende vurdering under ad 1) & ad 2):

**Ad 1:** Fortolkningen støttes af Miljøstyrelsen dels på *en anbefaling, som Udvalget for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (der er et udvalg under Europa-Parlamentet) fremsatte i forbindelse med forberedelsen af 2008-affaldsdirektivet.*<sup>86</sup> Styrelsen lægger vægt på udvalgets opfattelse af, at der er nødvendigt at medtage ”samfundet generelt” i nyttiggørelsesbegrebet, fordi nyttiggørelse ellers alene vil kunne finde sted, hvor affaldet anvendes til forbrænding. Styrelsen henviser endvidere til støtte for denne betydning af en intentionsfortolkning til, at formuleringen ”eller i samfundet generelt”, indgår i ordlyden af artikel 3, nr. 15.

En udtalelse fra et af Europa-Parlamentets udvalg vil imidlertid ikke blive tillagt betydning som relevante ”forarbejder” ved fortolkningen af direktivets regler. Det er ikke en retlig relevant kilde ved EU-Domstolens fortolkning af direktiver. EU-Domstolen vil alene inddrage tilkendegivelser fra de lovgivende myndigheder, dvs. tilkendegivelser fra Eu-

---

<sup>85</sup> Citat fra Peter Pagh ”Affaldsregulering” i Ellen Margrethe Basse (red.) ”Miljøretten 3. Affald, jord, vand og råstoffer” side 148.

<sup>86</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 8.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

ropa-Parlamentet og/eller fra Rådet, og kun, hvis sådanne tilkendegivelser er fremkommet under selve lovgivningsprocessen, og de pågældende tilkendegivelserne har resulteret i, at der er foretaget ændringer i forholdt til Kommissionens forslag til retsforskrifterne.<sup>87</sup> Som det fremgår af Kammeradvokatens fortolkning af affaldsdirektivets nyttiggørelsesbegreb, er det præambelens fortolkningsbidrag og EU-Domstolens egen praksis, der sammen med ordlyden af den relevante bestemmelse, der udgør de relevante fortolkningsbidrag.

**Ad 2:** Miljøstyrelsen fastslår endvidere som støtte for den af styrelsens antagne fortolkning af ”nyttiggørelsesbegrebet” som ændret, at det har støtte i en meddelelse, som Kommissionen udsendte i 2005 som ”*Temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse*”. Styrelsen skriver i det endelige notat:<sup>88</sup>

*”... at EF-Domstolens praksis, som klassificerer langt størstedelen af de kommunale forbrændingsanlæg som bortskaffelsesanlæg, kan få negative virkninger, som fører til miljøforringelse. Kommissionen foreslog derfor en ændring af affaldsrammedirektivet, således at nyttiggørelsesbegrebet baseres på erstatning af ressourcer i økonomien som helhed snarere end i et givent anlæg, ligesom der foresloges en energieffektivitetsgrænseværdi, hvorover kommunal forbrænding anses for nyttiggørelse.*”

*Miljøstyrelsen bemærker desuden, at det af pkt. 1.4.5 i EU-Kommissionens ”Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste”, 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.”*

Hvad Kommissionen har anført i en meddelelse fra 2005 er helt irrelevant ved en fortolkning af definitionen af nyttiggørelsesbegrebet i affaldsrammedirektivets artikel 3. Det samme gælder Kommissionens vejledende fortolkning, som er meget generel, og som vil kunne fortolkes på mange måder – uden at det vil have nogen retskildemæssig værdi.

Miljøstyrelsens retlige argumentation er derfor ikke overbevisende.

Rettelsen, der blev fortaget i bilag I under punkt R1, var udtryk for en præcisering af én af de kumulative kriterier, der blev opstillet af EU-Domstolen i C-228/00 *Kommissionen mod Tyskland*, hvor Domstolen lagde vægt på, om affaldet blev importeret som et middel til energifremstilling, hvor energioverskuddet udnyttes,<sup>89</sup> ligesom præciseringen var et resultat af, at 2008-affaldsdirektivet nye sondring mellem energiudnyttelse hhv. materiale-

---

<sup>87</sup> Som eksempler kan der henvises til sag C-525/12 *Kommissionen mod Tyskland* og sag C-461/13 *Weser*.

<sup>88</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022 side 8 med en note, der indeholder til er linkt, der fører til meddelelsen: [http://publications.europa.eu/resource/ellar/c/78263b6-54d9-45d8-bb9c-35d6d5544ceb.0004.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/c/78263b6-54d9-45d8-bb9c-35d6d5544ceb.0004.02/DOC_1)

<sup>89</sup> Peter Pagh ”*Affaldsregulering*” i E.M. Basse (red.) *Miljøretten 3. Affald, jord, vand og råstoffer*”, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006, side 147f.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

genanvendelse, herunder med en fremhævelse af *udnyttelse af affald i forbrændingsanlæg til energifremstilling*.<sup>90</sup>

**Ad 1 & ad 2):** Jeg er derfor helt enig med Kammeradvokaten i, at direktivets præambel, herunder betragtning 19, af nyttiggørelsesbegrebet og EU-Domstolens egne præjudicielle vurderinger er det, der har retlig relevans.<sup>91</sup> De nationale myndigheder har pligt til at sikre en EU-konform anvendelse af nyttiggørelsesbegrebet<sup>92</sup> i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, herunder som den senest er blevet fastslået opretholdt ift. fortolkningen af nyttiggørelsesbegrebet med sag C-147/15 *Edilizia Mastrodonato Srl*. Domstolen fastslog med dommen, som det understreges i Kammeradvokatens notat, at formuleringen af definition af ”nyttiggørelse” i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 i sin helhed svarer til det indhold, som Domstolen selv gennem sin praksis har givet det.<sup>93</sup>

Idet Miljøstyrelsen i orienteringsskrivelsen af 31. januar 2023 oplyser, at Kammeradvokatens seks kriterier er indgået i styrelsen vurdering af den konkrete sag, skal der i det følgende fokuseres på, hvordan Miljøstyrelsen i det endelige notat af 18. august sorterer kriterier fra eller omdefinerer dem.

## **5.2 Miljøstyrelsen erstatning af Kammeradvokatens kriterie ”substitutionskriterie” med kriteriet ”anvendelse”**

Det giver efter Miljøstyrelsens opfattelse, som den kommer til udtryk i det endelige notat under punkt 2.1. og punkt 2.2., ikke mening – sådan som Kammeradvokaten forudsætter – at se på, om det olieholdige spildevand udgør en substitution af andre materialer i RGS Nordic’s eget anlæg. Styrelsen fokuserer i stedet på, om den genvundne olie erstatter anvendelse af andre materialer i samfundet generelt og ikke på, hvad der er tale om på det relevante modtageanlæg. Styrelsen skriver:<sup>94</sup>

*”Det er herefter Miljøstyrelsens opfattelse, at lovgivers hensigt med udvidelsen af nyttiggørelsesbegrebet i artikel 3, nr. 15, har været at mindske relevansen af C-458/00, idet man i stedet har ønsket at lægge vægt på, hvorvidt der substitueres naturlige ressourcer generelt i samfundet og ikke kun i anlægget.*

*Den nye definition i affaldsrammedirektivet fra 2008 betyder således, at der ikke alene kan foreligge en nyttiggørelsesoperation, hvor der sker en substitu-*

---

<sup>90</sup> Præciseringen kom også til udtryk i præambelens betragtning 7, 29 og 39, definitionen i artikel 3, nr. 19 og affaldshierarkiet i artikel 4, stk. 1, litra d), hvor der indføres følgende klare sondring ”anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse”. Se også bilag I til dette notat, hvor der er medtaget oplysningen om den stjerne-note, der blev tilføjet R1.

<sup>91</sup> Se om ”Forarbejderne tillægges i begrænset udstrækning relevans, min bog ”Vand Lovgivning”, DJØF Forlag, 2022, side 48.

<sup>92</sup> Se om ”EU-konform fortolkning” i min bog ”Vand Lovgivning” side 43.

<sup>93</sup> Se Kammeradvokatens notat af 23. september 2022, side 4 med note 8, side 6, side 14 note 24 og 25, og side 15.

<sup>94</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 9f.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*tion af naturlige ressourcer i anlægget, men at der tillige kan foreligge en nyttiggørelsesoperation, hvor der sker en **substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt***

### 2.1.3. Betydningen af ændringen af nyttiggørelsesdefinitionen for RGS Nordic

*Udvidelsen af nyttiggørelsesdefinitionen ved ændringen i 2008, har, efter Miljøstyrelsens opfattelse, betydning for vurderingen af affaldsbehandlingen hos RGS Nordic. Dette skyldes, at affaldsbehandlingen hos RGS Nordic består af en forberedende behandling af det olieholdige spildevand (adskillelse af olie fra spildevand), hvorved olien forberedes med henblik på at gøre nytte i samfundet på et senere tidspunkt, og ikke på RGS Nordics eget anlæg. Det er således først ved den endelige nyttiggørelse af olien hos RGS Nordics aftagere, at olien erstatter andre materialer, som ellers skulle have været anvendt for at fremstille det givne produkt. Det giver derfor ikke mening at se på, om det olieholdige spildevand udgør en substitution af andre materialer i RGS Nordics eget anlæg, men i stedet om den genvundne olie erstatter anvendelsen af andre materialer i samfundet, hvilket ses at være tilfældet jf. notatets pkt. 2.5, hvoraf det fremgår, hvilke produkter den genvundne olie kan anvendes til.*

*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.” (den fede tekst er Miljøstyrelsens fremhævelse – understregningerne er mine fremhævelser).*

Som det fremgår af citatet, tager Miljøstyrelsen klart afstand fra Kammeradvokatens vurderingsgrundlag med henvisning til, at der er sket ændringer i nyttiggørelsesbegrebet i 2008, hvor Kammeradvokaten forudsætter, at EU-Domstolens præmisser i ændre domme fortsat kan anvendes.

### 5.3 Miljøstyrelsen stillingtagen til Kammeradvokatens kriterie ”indretning”

Det oplyses af Miljøstyrelsen i det endelige notat af 18. august 2022, at der på virksomheden RGS Nordic foretages noget ekstraordinært, som ikke er begrundet i de vilkår, der er indføjjet i anlæggets miljøgodkendelse.<sup>95</sup> Det oplyses derimod ikke i notatet, at det ekstraordinære ved indretningen er et resultat af den vurdering, som blev foretaget af RSG sammen med Miljøstyrelsen i 2021, jf. herom ovenfor i afsnit 1.1. Det fremgår nævnte sted, at Miljøstyrelsen over for Departementet i skrivelse af 20. april 2021 oplyste, at der tidligere havde været tale om import af det olieholdige spildevand til bortskaffelse på RSG, og at den eneste mulighed, der var for at importen kunne accepteres fremover på

---

<sup>95</sup> Miljøstyrelsens notat af 18. august 2022 side 10ff.





## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

grund af ændrede forhold i Norge, var, at der i stedet blev tale om nyttiggørelse af olien i spildevandet, hvorfor Miljøstyrelsen havde bedt RGS om at vurdere, hvad der var minimumsindholdet af olie i spildevandet, for at spildevandet kunne nyttiggøres. Det resulterede i at RGS angav 0,1% som minimumsindholdet af olie, RGS var i stand til at nyttiggøre. Herefter var RGS nødt til – hvis importen skulle fortsætte – at udskille olien fra spildevandet.

Styrelsen konkluderer på baggrund af de oplysninger, der er indhentet om anlægget, at RGS Nordics indretning taler for, at anlægget kan anses for både primært at være indrettet til nyttiggørelse og til bortskaffelse:<sup>96</sup>

*”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 flere formål: 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.” (min fremhævelse)*

Den beskrevne viderebehandling, som styrelsen henviser til i det citerede, er i udkastet til den revurderingsafgørelse, der forudsættes truffet i Slagelse Kommune, beskrevet som en fraseparering af oliefase, hvor olien separeres fra vandet ved hjælp af en skimmerpumpe og pumpes til en olietank, hvorefter det sendes til genanvendelse hos ekstern samarbejdspartner.<sup>97</sup>

Miljøstyrelsens ovenfor gengivne fortolkning af de intentioner, der har ændret nyttiggørelsesbegrebet ifm. vedtagelsen af 2008-direktivet, indgår igen i den argumentation, der er tale om i forhold til den konkrete vurdering af importen af olieholdigt spildevand til behandling hos RGS Nordic, hvor kriteriet ”indretning” ikke anvendes. Det fastslås i styrelsen endelig notat:<sup>98</sup>

*” Som det fremgår ovenfor følger det af C-458/00, at man til brug for vurderingen af hovedformålet med en given operation bl.a. kan lægge vægt på, om det pågældende forarbejdningsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller nyttiggørelse.*

---

<sup>96</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat side 11f.

<sup>97</sup> Der kan her henvises til den beskrivelse, der er af det ekstraordinære i det klip fra udkast til revurderingsafgørelsen, der er medtaget som Bilag II til dette notat.

<sup>98</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 10ff. Citatet er fra side 12.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*Det er dog Miljøstyrelsens opfattelse, at præjudikatværdien af C-458/00 er mindsket i lyset af ændringen af affaldsrammedirektivet i 2008, hvilket er nærmere gennemgået i punkt. 2.1.1. og 2.1.2. ovenfor om nyttiggørelsesbegrebet.*

*Af pkt. 2.1.2 og 2.1.3. fremgår således, at ændringen af affaldsrammedirektivet i 2008 med en udvidelse af nyttiggørelsesbegrebet var udtryk for lovgivers måde at mindske relevansen af C-458/00, som var uhensigtsmæssig, idet man i stedet ønskede at lægge vægt på, hvorvidt der substitueres naturlige ressourcer generelt i samfundet og ikke kun i anlægget. Denne udvidelse har stor betydning for affaldsbehandlingen hos RGS Nordic, der forbereder olieholdigt spildevand med henblik på, at olien skal gøre nytte i samfundet generelt.*

*Udover, at Miljøstyrelsen finder, at præjudikatsværdien af C-458/00 er mindsket ved ændring af affaldsrammedirektivet, er det styrelsens opfattelse, at indretningskriteriet, 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.” (mine fremhævelser)*

Som det vil ses af det citerede, finder Miljøstyrelsen, at der ikke kan foretages en sammenligning mellem en import af affald, der som tilfældet var i sag C-458/00 *Kommissionen mod Luxembourg*, anvendes som brændsel i en forbrændingsproces, medens den konkrete sag, hvor der er tale om modtagelse af olieholdigt spildevand, hvor olien udskillelse fra spildevand, og efterfølgende overdrages til ekstern aktør til senere raffinering. Derfor er kriteriet ”indretning” ikke anvendt i den konkrete vurdering af importen. Som det imidlertid vil fremgå af Miljøstyrelsens stillingtagen til kriterierne ”energioverskud” og ”energiudnyttelse” nedenfor i afsnit 5.5. anvender Miljøstyrelsen EU-Domstolens præmisser i sag C-228/00 *Kommissionen mod Tyskland*, selv om også denne dom vedrører udnyttelsen af affaldets energiindhold i en forbrændingsproces, som indgår i sager om forbrænding.

#### **5.4. Miljøstyrelsens stillingtagen til kriteriet ”betaling”**

Miljøstyrelsen finder heller ikke, at kriteriet ”betaling”, som Kammeradvokaten fremhævede som et centralt spørgsmål om, hvem der modtager betaling for ydelsen, er relevant. Kammeradvokaten henviser i sin fremhævelse af betalingskriteriet til tre af EU-Domstolens fortolkningsbidrag. Det er sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 44), sag C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 44) og sag C-147/15, *Edilizia Mastrodonato* (præmis 44).<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 14.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

I Miljøstyrelsen vurdering af, at kriteriet ”betaling” ikke kan anvendes i den konkrete sag, beror på, at styrelsen lægger vægt på, at olien, der udskilles fra spildevand, der indgår i den konkrete importsag, ikke anvendes direkte i RGS Nordic, og at forbehandlingen af spildevandet ved RGS Nordic medfører en ”betydelig værdistigning af affaldet”. Det første argument fremstår som direkte i strid med EU-Domstolens praksis, og det andet argument er baseret på den fortolkning, som styrelsen har lagt ind i en forudsat ændring af nyttiggørelsesbegrebet, så det dækker den generelle udnyttelse af olie i samfundet. Styrelsen skriver:<sup>100</sup>

*”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)<sup>17</sup> 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.”*

---

<sup>100</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat, side 14.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

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.” (mine fremhævelser)

Miljøstyrelsens argumentation adskiller sig hermed fra Kammeradvokatens vurdering af den rette forståelse af nyttiggørelsesbegrebet, der er baseret på EU-Domstolens praksis.

Styrelsen forudsætning om, at der er tale om en betydelige værdistigning som forbehandlingen af spildevandet afstedkommer, er uden støtte i EU-Domstolens stillingtagen til ”nyttiggørelsesbegrebet”. Det er, som det fremhæves af Kammeradvokaten,<sup>101</sup> alene relevant at inddrage de økonomiske gevinster ift. en styrelsens stillingtagen til, om importen kan nægtes efter forordningens artikel 12, stk. 1, litra g.

### **5.5. Miljøstyrelsens anvendelse af kriterierne energioverskud hhv. energiudnyttelse af olien som et råstof**

Miljøstyrelsen redegør i det endelige notat for, at de kriterier, der er accepteret som bestemmende for dens stillingtagen til, hvordan udskillelsen på RSG Nordic af olien det fra modtagne spildevand skal kategoriseres med henvisning til sag C-228/00 *Kommissionen mod Tyskland*. Den præmis 42 i den nævnte dom, som inddrages af styrelsen, har følgende ordlyd:<sup>102</sup>

*”42. For det andet udgør anvendelsen af affald som brændsel i cementovne en operation som omhandlet af punkt R 1 i direktivets bilag II B, når det i betragtning af de betingelser, hvorunder operationen foretages, må antages, at den er et »middel til energifremstilling«. Dette forudsætter dels, at den energi, som fremkommer og udvindes ved forbrænding af affald, er større end den, der forbruges ved forbrændingsprocessen, dels, at en del af det energioverskud, som frigøres ved forbrændingen, faktisk udnyttes, enten direkte i form af*

<sup>101</sup> Se også Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 4.

<sup>102</sup> Miljøstyrelsen side 15 med note 18, hvor der i noten også er henvisninger til præmis 33 i C-458/00 *Kommissionen mod Luxembourg*, præmis 53 i C-116/01 *SITA* og præmis 31 i C-113/02 *Kommissionen mod Holland*. Dommen C-228/00 *Kommissionen mod Tyskland*, der blev afsagt den 13. februar 2003, vedrører energiudnyttelse af affald, der sker direkte som brændsel i de modtagne ovne i cementindustrien. Det var en traktatbrudssag rejst imod Tyskland for uberettiget nedlæggelse af forbud mod import.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*den varme, forbrændingen frembringer, eller efter forarbejdning i form af elektricitet.” (min fremhævelse)*

Som det fremgår af det citerede, er der tale om en præmis, der vedrører udnyttelse af affald som brændsel i energifremstilling.

Miljøstyrelsen inddeler sin stillingtagen til det, der udledes af præmissen i følgende afsnit:

- Miljøstyrelsen overskrift 2.4: *”Om den energi/olie som fremkommer og udvindes ved behandlingen af det olieholdige spildevand, er klart større end det, der bruges ved operationen”*<sup>103</sup>
- Miljøstyrelsen overskrift 2.5: *”Om den olie der bliver frigjort ved behandling af spildevandet faktisk udnyttes”*<sup>104</sup>
- Miljøstyrelsen overskrift 2.6: *”Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes”*.<sup>105</sup>

Miljøstyrelsen redegør for den oplysning af importsagen, der er foretaget, ved at styrelsen har henvendt sig til RSG Nordic, hvor den har bedt virksomheden om at oplyse, om den energi/olie, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af det olieholdige spildevand, er større end det, der forbruges ved operationen. Det konkluderes, at udbyttet af processen er klart større end forbruget af brændsel i udskillelsesprocessen. Styrelsen redegør endvidere for, at den har forespurgt RGS Nordic om, hvad den olie, som bliver frigjort ved behandlingen af spildevandet konkret udnyttes til, herunder oplysninger om produkttype og evt. tekniske standarder.

Miljøstyrelsen konstaterer i afsnit 2.4.:<sup>106</sup>

*”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 på operationen.”*

Miljøstyrelsen lægger som konkluderende i afsnit 2.5. herefter til grund:<sup>107</sup>

*”at den olie, som bliver frigjort ved behandlingen af spildevandet, faktisk udnyttes.”*

I afsnit 2.6. fastslår Miljøstyrelsen:<sup>108</sup>

*”For så vidt angår om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, har Miljøstyrelsen lagt til grund, at hele mængden af olieholdigt spildevand*

---

<sup>103</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 15.

<sup>104</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 16.

<sup>105</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 17.

<sup>106</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 15.

<sup>107</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 16.

<sup>108</sup> Citat fra Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 16.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*gennemgår processen med at udskille olie fra spildevandet, og har på denne baggrund ikke fundet anledning til at spørge RGS Nordic videre ind hertil.”*

På baggrund af oplysninger fra RGS Nordic om de erfaringer, der er opnået på anlægget, som har vist sig at kunne udskille olie fra spildevand med 0,1% olieindhold med en effektivitet på mere end 90%, konstaterer styrelsen, at det tidligere diskuterede spørgsmål om effektiviteten af en udnyttelse af et lavt olieindhold på f.eks. 0,1-2%, er opgivet i den vurdering, som styrelsen foretager. Det tillægges i stedet vægt, at anlægget kan udskille olie med 0,1% olieindhold med en effektivitet på mere end 90%. Styrelsen skriver:<sup>109</sup>

*”Styrelsen lægger herefter til grund, at olieindholdigt spildevand med et olieindhold på mindst 0,2% vil medføre, at størstedelen af den frigjorte olie genindvindes og udnyttes.” (min fremhævelse)*

Den forklaring, der er givet af styrelsen på det foreliggende beslutningsgrundlag afdækker, hvorfra kriterierne ”energioverskud” og ”energiudnyttelse, der indgår i Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, hidrører fra, jf. herom ovenfor i afsnit 2.2.

I forhold til anvendelsen af ”energioverskud” som kriterium i den konkrete sag, har Kammeradvokaten imidlertid tilføjet en note i sit notat af 23. september 2021 med følgende indhold:<sup>110</sup>

*”Når det, der fremkommer og udvindes, ikke er energi (som i sag C-228/00), men derimod et andet stof som f.eks. olie, kan kriteriets rækkevidde give anledning til en vis tvivl.”.*

Kriteriet ”energiudnyttelse”, som Miljøstyrelsen vælger, indgår ikke i de kriterier, som Kammeradvokaten har anbefalet Miljøstyrelsen at anvende i den konkrete sag.

## **5.6. Miljøstyrelsens anvendelse af kriteriet ”egnethed”**

Miljøstyrelsen indleder i det endelige notat under punkt 2.7. sin redegørelse for dens anvendelse af kriteriet ”egnethed” med en henvisning til præmis 45 i EU-Domstolens sag C-147/15 *Edilizia Mastrodonato*.<sup>111</sup> Dommens præmis 45 har følgende ordlyd:

*”45. Dels kan opfyldningen af det i hovedsagen omhandlede stenbrud kun anses for en nyttiggørelse, såfremt affaldet i betragtning af den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til dette formål.”*

Miljøstyrelsen fastslår med henvisning til præmis 45, at den har lagt til grund, at det olieholdige spildevand ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til

---

<sup>109</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 17.

<sup>110</sup> Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 15, note 28.

<sup>111</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 17.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

at gennemgå den behandling, der foretages hos RSG Nordic, og at styrelsen på den baggrund ikke har fundet anledning til at spørge RSG Nordic videre ind hertil.<sup>112</sup>

Egnethedskriteriet, der ikke indgår ikke i Kammeradvokatens seks kriterier, er af Miljøstyrelsen i orienteringsskrivelsen angiver som ét af kammeradvokatens seks kriterier, jf. herom ovenfor i afsnit 2.2.

### **5.7. Miljøstyrelsens valg, fravalg og omskrivning af kriterier for stillingtagen til nyttiggørelse**

Som det nævnes indledningsvis i dette notat, oplyser Miljøstyrelsen i ”*Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic*”, at den i forbindelse med udarbejdelsen af det endelige notat i august 2022:<sup>113</sup>

*”fulgte Kammeradvokatens rådgivning i sagen og inddrog kriterier i den konkrete sagsbehandling”.*

Styrelsen har som det fremgår af det forudgående begrundet en række fravalg og omfortolkninger af de af Kammeradvokaten opstillede kriterier med henvisning til, at styrelsen fortolker den præcisering af nyttiggørelsesbegrebet, der blev foretaget i 2008 af affaldsdirektivet, som en udvidelse og ændring af nyttiggørelsesbegreb i forhold til EU-Domstolens praksis. Den intentionsfortolkning, som Miljøstyrelsen fortager, har en generel betydning – både ved styrelsens stillingtagen til, om der er tale om import til nyttiggørelse og ved styrelsens stillingtagen til, om der er en mulighed for at modsætte sig importen. I begge sammenhænge er det betragtninger om udnyttelse af de ressourcer, som olien i spildevandet udgør, når de udskilles og hos modtagerne af den udskilte olie raffineres til forskellige olieprodukter. Som det fremgår af afsnit 5.1, er jeg ikke enig med Miljøstyrelsen i denne fortolkning. Jeg er enig med Kammeradvokaten og Departementet i anvendelsen af EU-Domstolens praksis som uændret ved affaldsdirektivet i 2008.

Som det fremgår af afsnit 4.2. er der af Kammeradvokaten opstillet seks kriterier, hvor Miljøstyrelsen har fravalgt nogle og har omformuleret andre.

Som det er fremgået af bl.a. afsnit 5.3. og 5.4. ovenfor, har styrelsen fravalgt to af kriterier – hhv. kriteriet ”indretning” og kriteriet ”betaling” – som Kammeradvokaten anbefalede skulle indgå i vurderingen. Også Departementets rådgivning om relevansen af ”indretning” som et relevant kriterium er blevet fravalgt af styrelsen. Den argumentation, som styrelsen har fremført for fravalget, er vurderet i de to afsnit, hvoraf det fremgår, at styrelsens argumentation ikke er overbevisende. Det fremgår også af orienteringsskrivelsens kortfattede redegørelse for mødet med Kammeradvokaten i januar 2023, at der ikke er noget, der tyder på, at Kammeradvokaten er blevet overbevist af Miljøstyrelsen. Det fremgår eksplicit af orienteringsskrivelsen henvisning til Kammeradvokatens seneste notat fra februar 2022, som er udarbejdet som et kvalitetstjek af Miljøstyrelsens vurderingsgrundlag,

---

<sup>112</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 17.

<sup>113</sup> Citat fra Miljøstyrelsens *Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic*, side 2.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

at ”modtageanlæggets indretning” af Kammeradvokaten vurderes at være særlig centralt. I Kammeradvokatens notat, der er omtalt ovenfor i afsnit 4.4., fastholdes alle de seks kriterier, der er opstillet i Kammeradvokatens første notat.

Som det fremgår af afsnit 5.2. er Kammeradvokatens kriterie vedrørende ”substitution af traditionelle råstoffer på anlægget” af Miljøstyrelsen ændret til et kriterie, hvor der lægges vægt på, om samfundet som helhed ved udskillelsen af olien fra spildevandet får nye gen-dannede ressourcer, der kan erstatte de konventionelle råstoffer.

Her skal der afslutningsvis indføres en figur, der sammenholder de kriterier, som Miljøstyrelsen har angivet i den figur, der indgår i orienteringsskrivelsen, med de kriterier, der er opstillet af Kammeradvokaten.

| <b>De af Miljøstyrelsen anvendte kriterier</b>   | <b>De af Kammeradvokaten anbefalede kriterier</b>   |
|--|---|
| Ikke anvendt af Miljøstyrelsen   | <b>Indretning</b><br>Miljøstyrelsen kan lægge vægt på, om RGS’ anlæg må anses for primært at være indrettet til nyttiggørelse eller til bortskaffelse af det olieholdige spildevand.  |
| Ikke anvendt af Miljøstyrelsen   | <b>Betaling</b><br>I den forbindelse kan Miljøstyrelsen navnlig lægge vægt på, om RGS betaler Equinor for modtagelsen af det olieholdige spildevand. Hvis det er tilfældet, er det et indicium for, at der er tale om nyttiggørelse, fordi RGS i så fald må antages at ville have anskaffet andet spildevand eller andre materialer, hvorfra der kunne udskilles (nyttiggøres) olie. Såfremt Equinor omvendt betaler RGS for at tage imod det olieholdige spildevand, er det en indikation på, at der er tale om bortskaffelse, da det i så fald må formodes, at udskillelsen af olie ikke ville være gennemført uden det omhandlede spildevand |
| <b>Energioverskud:</b><br>Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen. | <b>Energioverskud:</b><br>Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, større end det, der forbruges ved operationen. I forhold til anvendelsen af dette kriterium har Kammeradvokaten dog tilføjet en note 28 med følgende indhold: ”Når det, der fremkom-   |





## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

|   |   |
|---|---|
|   | <i>mer og udvindes, ikke er energi (som i sag C-228/00), men derimod et andet stof som f.eks. olie, kan kriteriets rækkevidde give anledning til en vis tvivl.”</i>   |
| <b>Energiudnyttelse:</b><br>Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes   | Kammeradvokaten har ikke et kriterium, der svarer til ”energiudnyttelse”  |
| <b>Anvendelsen:</b><br>Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes.  | <b>Substitution af affaldet med traditionelle råstoffer på modtageanlægget:</b><br>Ved vurderingen må der tages udgangspunkt i, om operationen (udskillelsen af olien fra spildevandet) primært har til formål, at det olieholdige spildevand kan opfylde en effektiv funktion ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed (genvinding af olie). Det afgørende er altså, om det olieholdige spildevand erstatter andre materialer, som ellers ville være blevet anvendt – og ikke om den genvundne olie erstatter anvendelsen af anden olie.<br><br>Med andre ord kan der spørges, om genvindingen/udskillelsen af olie ville være blevet gennemført, selvom det olieholdige spildevand fra Norge ikke var tilgængeligt for RGS, og det derfor havde været nødvendigt at anvende andre materialer eller andet spildevand |
| <b>Egnethed:</b><br>Om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål, dvs. egnet til den pågældende affaldsbehandling | Kammeradvokaten har ikke et kriterium, der svarer til ”egnethed”  |

Som det fremgår af det, der er behandlet i dette notat – og som afslutningsvis illustreres med de kriterier, der anvendes af Miljøstyrelsen hhv. anbefales af Kammeradvokaten ved stillingtagen til, om der er tale om nyttiggørelse – er der en vis forskel på Miljøstyrelsens vurderingsgrundlag og det vurderingsgrundlag, som Kammeradvokaten har anbefalet. Ka-



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

tegoriseringen som nyttiggørelse har også konsekvenser i forhold til muligheden for at modsætte sig importen.

### **5.8. Miljøstyrelsens stillingtagen til indsigelsesmuligheder imod importen**

Efter at have konkluderet, at importen skal karakteriseres som en import til nyttiggørelse foretager Miljøstyrelsen i det endelige notat af 18. august 2022, at den ikke har en mulighed for med henvisning til affaldsforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, at fremsættes indsigelse imod import af spildevandet til RSG Nordic.

#### *5.8.1. Kammeradvokatens anbefalinger af tre kriterier*

I Kammeradvokatens vurdering af indsigelsesmulighederne fremhæves det,<sup>114</sup> at såfremt Miljøstyrelsen finder, at der er tale om import til nyttiggørelse, er det relevant at inddrage EU-Domstolens sag C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland*, hvor Domstolen i præmis 49 fastslår, at der kan fremsættes indsigelse efter transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g ud fra en afvejning af:<sup>115</sup>

*”forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, begrundet ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger”.*

Kammeradvokaten anbefaler Miljøstyrelsen ved en anvendelse af den nævnte bestemmelse at lægge vægt på følgende kriterier:

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

#### *5.8.2. Miljøstyrelsens samlede opgørelse af det økonomiske udbytte hhv. dens komparative vurdering af de miljømæssige aspekter ved behandling på tre alternative anlæg m.v.*

I Miljøstyrelsens endelige notat oplyses det indledningsvis under overskriften ”økonomiske betragtninger”:<sup>116</sup>

*”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 spil-*

<sup>114</sup> Se herom ovenfor i afsnit 4.3.

<sup>115</sup> Se herom også Kammeradvokatens notat af 23. september 2021, side 9.

<sup>116</sup> Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 20.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*devand indeholdende råolie, hvor slutværdien udgør omkring 10 DKK/l, hvilket svarer til en værdistigning på 10.000 DKK/tons. Oparbejdning af andre olietyper 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.”*

Den opgørelse af omkostninger og økonomisk værdi ved udnyttelsen af den udskilte olie henholdsvis de omkostninger, der belyses ved flere e-mails fra RGS Nordic, lægger Miljøstyrelsen til grund. Det vil sige, at den afvejning, som foretages af økonomien ifm. importen er baseret på en betydelig skævhed, idet der i forhold til gevinsten, tages udgangspunkt i de samlede økonomiske værdier, uden at de omkostninger, der er forbundet med udnyttelsen af olien i de mange produktionsled indgår. Den ”gratis” gevinst, der opnås ved forureningen af Agersø Sund, herunder med de økonomiske omkostninger, det har bl.a. for fiskeriet og lokalsamfundet, inddrages ikke.

Det fastslås af Miljøstyrelsen i dens endelige notat – med henvisning til oplysninger, som styrelsen har modtaget fra RGS Nordic vedrørende omkostninger ved bortskaffelse af den ikke-nyttiggjorte vandlige del af affaldet på ca. 4.800 tons – at de økonomiske aspekter, der er forbundet med importen af olieholdigt spildevand vurderes på følgende måde:<sup>117</sup>

*”Miljøstyrelsen vurderer på denne baggrund, at overførslerne af det olieholdige spildevand til behandling hos RGS Nordic ses at være økonomisk velbegrundet, 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.”*

Miljøstyrelsen anfører i notatet, at den miljømæssige vurdering af importen af olieholdigt spildevand umiddelbart fremstår som vanskeligere end den økonomiske. Det er herefter styrelsens vurdering om fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra g:<sup>118</sup>

*”... idet 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 udnyttet, 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%)<sup>119</sup> af olien, hvorefter det resterende*

---

<sup>117</sup> Citat fra Miljøstyrelsens notat af 18. august 2022, side 20.

<sup>118</sup> Citat fra Miljøstyrelsens notat af 18. august 2022, side 21f.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*spildevand udledes til havet i henhold til den gældende miljøgodkendelse for RGS Nordic. Miljøstyrelsen har herefter vurderet de udledninger til recipient(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)<sup>120</sup> 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 CO<sub>2</sub> og at de har anvendt den samme tilgang for det olieholdige spildevand fra Norge, som den NIRAS anlagde ved analysen for Storbritannien.”*

Miljøstyrelsen bygger således sin vurdering af de miljømæssige aspekter, der er knyttet til importen, på en sammenligning af behandlingen ved RGS Nordic Industrispildevand med den alternative behandling på konkrete anlæg i England hhv. Norge. Efter en række oplysninger, som er baseret på den af Niras for RGS Nordic udarbejdede rapport, fastslår Miljøstyrelsen:<sup>121</sup>

*”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.”*

Miljøstyrelsen tilføjer i sit endelige notat om de miljømæssige betragtninger, der er indgået i dens overvejelser, at de er baseret på *en formålsfortolkning* af affaldsdirektivets og affaldsforordningen, hvorefter der bør tilsikres en effektiv udnyttelse af naturressourcerne til at fremme den cirkulære økonomis principper og bevarelsen af de naturlige ressourcer ved at fremme nyttiggørelse. Til denne fortolkning kan det bemærkes, at det aktuelt kun er affaldsdirektivet, der er baseret på et sådant formål. Den gældende transportforordning, er ikke baseret på et sådant formål. Den også aktuelt under ændring.<sup>122</sup> Jeg er i øvrigt ikke enig i, at de betragtninger, som generelt indgår i Miljøstyrelsens anvendelse af cirkulær økonomi, kan støttes på det, der forudsættes inddraget af miljømæssige hensyn i sådanne

---

<sup>119</sup> Citat Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 22, note 26, hvori det oplyses: ”Derudover er der ca. 1 % slam, der går til forbrænding med energiudnyttelse (R1), hvilket dog ikke ændrer på vurderingen”.

<sup>120</sup> Citat Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 22, note 27, hvori det oplyses: ”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.”

<sup>121</sup> Citat Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 24.

<sup>122</sup> Kommissionens forslag af 17. november 2021 til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning om overførsel af affald om ændring af forordning (EU) nr. 1257/2013 og (EU) 2020/1056; COM(2021) 709 final.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

betragtninger. Miljøstyrelsens betragtning er baseret på en opfattelse af cirkulær økonomi, hvor de økonomiske fordele af den til RSG Nordic importerede spildevand skal ses i lyset af en meget høj prioritet til udnyttelse af affaldsprodukter uden megen hensyntagen til de miljømæssige konsekvenser.<sup>123</sup>

*”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 affaldshierarkiet 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.*

At affaldsbehandlingen i denne sammenhæng af styrelsen beskrives som miljømæssig forsvarlig skal vurderes i sammenhæng med de udfordringer, som Slagelse Kommune aktuelt har med formulering af en revurderingsafgørelse, der – hvis det foreliggende udkast vedtages – indebærer etablering af en blandingszone i Agersø Sund. Da recipienten allerede indeholder for høje koncentrationer af de miljøfarlige og prioriterede stoffer, der forudsættes accepteret udledt med de i udkastet formulerede spildevandsvilkår, er det efter min opfattelse *hverken* i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4 (som fortolket af EU-Domstolen ved en række domme) *eller* med vandkvalitetsdirektivets artikel 4, at anvende en blandingszone og belaste recipienten på den måde.

Miljøstyrelsens forståelse af affaldshierarkiet i det ovenfor citerede fremstår derfor som temmelig vidtgående, idet de miljømæssige konsekvenser af en affaldsbehandling normalt tillægges en højere prioritet i hierarkiet, end det, der fremstår i styrelsens vurdering.

Det konkluderes af Miljøstyrelsen, at affaldsbehandlingen på RSG Nordic for så vidt angår de to anmeldte importører af olieholdigt spildevand, giver et solidt økonomisk overskud, samt at det for så vidt angår de miljømæssige vurderinger af de to anmeldte importører kan fastslås, at behandlingen på RGS Nordic er mindst lige så god, som behandlingen på de alternative anlæg i Norge og England.<sup>124</sup>

### 5.8.3. Miljøstyrelsens kriterier sammenholdt med Kammeradvokatens

Det vil fremgå af det netop beskrevne, at Miljøstyrelsen reelt kun inddrager to af de tre kriterier, som Kammeradvokaten har opstillet.

Kammeradvokaten kriterium om forholdet mellem de ca. 0,1-2% olie, der udskilles og nyttiggøres ved tredjemands genanvendelse hhv. de ca. 98-99% spildevand, der skal renses og udledes til recipienten, ses ikke inddraget i Miljøstyrelsens konkrete vurdering af indsigelsesmulighederne. Det nævnes blot i en bisætning.

---

<sup>123</sup> Citat Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 24f.

<sup>124</sup> De konkluderende betragtninger fremgår af Miljøstyrelsens endelige notat af 18. august 2022, side 25f.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

I forhold til det andet kriterium, som Kammeradvokaten opstiller, lægger Miljøstyrelsen den samlede økonomiske gevinst for alle de led i behandlingskæden, hvori olien udskilles og genvindes samt sælges på markedet til grund. Det er næppe den forståelse, som Kammeradvokaten lægger i kriteriet.

I relation til det sidste af de tre kriterier, der er opstillet af Kammeradvokaten, er det alene RGS Nordic Industrispildevands omkostninger, der inddrages. Udgifterne i de forskellige led til udnyttelsen af olien indgår ikke i beregningerne.

### 6. Min konkluderende vurdering

Det er min vurdering af Miljøstyrelsens konklusion i forhold til kriteriet ”nyttiggørelse” er baseret på en fejlfortolkning af affaldsdirektivets nyttiggørelsesbegreb, der fører til, at styrelsen udvikler egne kriterier. Fortolkningen af affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15 er baseret på nogle kilder, der ikke er relevante efter EU-retten. Det afgørende er, som det fastslås af Kammeradvokaten, at EU-Domstolen selv eksplicit i juli 2016 fastslog i sag C-147/15 *Edilizia Mastrodonato Srl.*, at begrebet er uændret videreført med 2008-direktivet. Departementet har også i sin rådgivning af styrelsen taget udgangspunkt i, at EU-Domstolens praksis fra før 2008 fortsat har gyldighed.

Anvendelsen af de af Kammeradvokaten opstillede kriterierne ved vurderingen af den konkrete sag fører efter min opfattelse til, at der er tale om import til bortskaffelse. Den vurdering hælder Kammeradvokaten også til i de to skrivelser, der er udarbejdet som en rådgivning af Miljøstyrelsen.

Til Miljøstyrelsens fremhævelse af, at der ikke kan foretages en ren juridisk vurdering af importen, idet der må forudsættes inddraget nogle ”tekniske vurderinger på grund af den konkrete sags faktiske omstændigheder”, som Kammeradvokaten ikke er i stand til at foretage, virker ikke overbevisende på mig. Der er efter min vurdering tale om en traditionel retlig subsumtion, som traditionel indgår i enhver juridisk stillingtagen til en konkret sag. Kammeradvokaten har derfor også i sin rådgivning af Miljøstyrelsen angivet, hvordan den konkrete sag bør vurderes.<sup>125</sup>

I forhold til Miljøstyrelsens kompetence til at kunne modsætte sig import af olieholdigt spildevand til bortskaffelse, så er mulighederne – som det er fremhævet af Departementet skrivelse fra 2021 og som gentages af Kammeradvokaten – til stede. Transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra h, fastslår en indsigelsesmulighed i forhold til import til bortskaffelse af affald, der er anmeldt til nyttiggørelse, der ikke er begrænset af den afvejning af økonomiske og miljømæssige hensyn, som er foreskrevet i artikel 12, litra g.<sup>126</sup> Det var i øvrigt den forskel på indsigelsesmulighederne, der begrundede, at Miljøstyrelsen starte-

---

<sup>125</sup> Se herom Kammeradvokatens notat af 23. september 2021 afsnit 43 ”Hvilke kriterier kan være særligt relevante ved klassificering af affaldsbehandlingen i den konkrete sag?”, side 17ff.

<sup>126</sup> Kammeradvokatens notat af 31. september 2021, side 22, hvor der henvises til Departementets notat af 23. august 2021.



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

de vurderingen af, om importen i stedet for – som tidligere at være anmeldt til bortskaffelse – fremover kunne accepteres som import til nyttiggørelse.<sup>127</sup>

Endelig hvad angår Miljøstyrelsens muligheder for at modsætte sig importen af det olieholdige spildevand, hvis den med rette karakteriseres som import til nyttiggørelse, fremstår styrelsens argumentation ikke som en overbevisende fortolkning og anvendelse af transportforordningen artikel 12, stk. 1, litra g. Som det fremgår ovenfor i afsnit 5.8. foretager styrelsen en afvejning af de økonomiske hhv. de miljømæssige hensyn som er skæv, idet der tages udgangspunkt i olieprodukternes endelige værdi, medens de udgifter der indgår alene er RGS Nordic Industrispildevand omkostninger til rensning af den del af spildevandet, der skal udledes i Agersø Sund. Det er også vanskeligt at se relevansen af den sammenligning, som styrelsen foretager af den spildevandsrensning, der foretages på det danske anlæg med to nærmere angivne anlæg i Norge og England.

Det er på den baggrund min samlede vurdering, at Miljøstyrelsen skulle have betragtet importen af det olieholdige spildevand som en import til bortskaffelse, og at importen kunne have været afvist med henvisning til transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra h.

Ellen Margrethe Basse

---

<sup>127</sup> Se herom ovenfor i afsnit 1.1 vedrørende baggrunden, der er beskrevet i Miljøstyrelsen. Cirkulær Økonomi & Affald, Notat om rådføring af Departementet vedrørende nyttiggørelsesbegrebet og Transportforordningen, dateret 20. april 2021, ref. MIKCL.



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

## Bilag I: De retsregler, der er genstand for vurdering

I den retlige analyse, som foretages af Kammeradvokaten, Departementet og Miljøstyrelsen indgår der to centrale EU-retsakter. Det er henholdsvis affaldsdirektivet<sup>128</sup> og transportforordningen.<sup>129</sup>

**Affaldsdirektivet** – der også går under betegnelsen affaldsrammedirektivet – indeholder de definitioner i artikel 3, der skal lægges til grund ved anvendelse af forordningen.<sup>130</sup> I artikel 3 indgår der bl.a. følgende definitioner:

”nr. 14) »behandling«: nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, der omfatter forberedelse forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse

Nr. 15) »nyttiggørelse«: enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer

[...]

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

Som det fremgår af citaterne af de relevante definitioner, bliver de præciseret i de to bilag, der er knyttet henholdsvis til definitionen af ”bortskaffelse” og definitionen af ”nyttiggørelse”.

I Miljøstyrelsens argumentation, som imødegås af Kammeradvokaten, inddrages affaldsdirektivets bilag II af nyttiggørelsesformerne. Der henvises til R1, R2, R9 og R12. I min stillingtagen nedenfor indgår endvidere R1(\*). Der er tale om følgende:

---

<sup>128</sup> EU-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktivet.

<sup>129</sup> EU-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald. Forordningen går i den retsvidenskabelige teori under betegnelsen affaldsforordningen, idet der inden for dyrevelfærdslovgivningen er en forordning, der betegnes som transportforordning.

<sup>130</sup> Da Kammeradvokaten og Miljøstyrelsen konsekvent omtaler affaldsrammedirektivet som ’affaldsdirektivet’ vil der i det følgende blive anvendt samme terminologien for ikke at skabe unødigt usikkerhed om argumentationen. Det gælder dog ikke citater fra EU’s dokumenter, hvor betegnelsen affaldsrammedirektivet anvendes.





Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*”BILAG II ... NYTTIGGØRELSESOPERATIONER*

*R1. Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling  
(\* )*

*R2. Genvinding eller regenerering af opløsningsmidler ...*

*R9. Regenerering og anden genbrug af olie...*

*R12. Udveksling af affald med henblik på at lade det gennemgå en af operationerne R 1 til R 11 (\*\*\*\*).”*

Den note \*, der i 2008 blev indføjet som præcisering af i affaldsdirektivets bilag II om nyttiggørelsesoperationer blev tilføjet R1 *udnyttelse af affald i forbrændingsanlæg til energifremstilling*. Noten fastslår:

R1: Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling

Dette omfatter forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald, men kun hvis energieffektiviteten er på mindst:....”

Præciseringen er, som det fremgår af citatet, alene relateret til affald, *der anvendes som brændsel til energifremstilling*, hvor forbrændingsprocessen er af nærmere angiven effektivitet. Relevansen af denne ændring inddrages nedenfor i min afvisning af Miljøstyrelsens fortolkning af den ændring, der blev foretaget af direktivet i 2008.

I Miljøstyrelsens udkast til vurderingen af den konkrete import, der blev sendt til Kammeradvokaten den 11. august 2022, indgår der en argumentation om kategorisering af importen under R2, R9 og R12 i affaldsdirektivets bilag II. Kammeradvokatens afvisning af argumentationen er baseret på en henvisning til opsamlingen af mulige bortskaffelsesformer under punkt D 13 i affaldsdirektivets bilag I. Derfor citeres D 13 ligesom et af de relevante punkter, som D13 bl.a. henviser til, her:

*”BILAG I BORTSKAFFELSESOPERATIONER*

*...D 8. Biologisk behandling, ikke andetsteds specificeret i dette bilag, som resulterer i forbindelser eller blandinger, der bortskaffes ved en af de i D 1 til D 12 omhandlede operationer...*

*D 13. Blanding forud for en af de i D 1 til D 12 omhandlede operationer (\*\*)”*

**Affaldsforordningen**, der er relevante i forbindelse med vurderingen af Miljøstyrelsens mulighed for at modsætte sig importen, indeholder artikel 2, nr. 4, der henviser til affalds-



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

direktivets definition af bortskaffelse medens artikel 2, nr. 6 henviser til affaldsdirektivets definition af nyttiggørelse.<sup>131</sup>

I forordningens artikel 12, angiver de muligheder, der er for modtagerstaten til at modsætte sig import af affald, der af affaldsproducenten er anmeldt som affald til nyttiggørelse. Det er i den sammenhæng litra g og litra h, der er relevante i det følgende. Ordlyden er følgende:

*Artikel 12. stk. 1. "Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, kan de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder inden 30 dage efter datoen for den kompetente bestemmelsesmyndigheds afsendelse af bekræftelsen i overensstemmelse med artikel 8 gøre begrundet indsigelse baseret på en eller flere af følgende grunde og i overensstemmelse med traktaten: ...*

*g) forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, begrunder ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger*

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

---

<sup>131</sup> Om sontringens betydning ved import af affald til behandling, herunder EU-Domstolens praksis, se Peter Pagh, *Affaldsregulering*, i Ellen Margrethe Basse, (red.) "Miljøretten 3. Affald, jord, vand og råstoffer", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, side 243ff.,



Ellen Margrethe Basse  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

## Bilag II

### Oplysninger om indretningen af RGS Nordic Industrispildevand indretningen af produktionsprocessen/driften

I Slagelse Kommunes udkast til ”Miljøgodkendelse af RGS Nordic A/S Industrispildevand, Revurdering, jf. § 41 i miljøbeskyttelsesloven”, der indgik som bilag 4 til dagsordenens punkt 2 ”Revision af miljøgodkendelse RSG” til det møde, der blev afholdt den 9. januar 2023 i Klima- og Miljøudvalget, fremgår der følgende oplysninger om RSG Nordics produktionsproces under overskriften ”Beskrivelse af virksomhedens produktion”:<sup>132</sup>

*”... Virksomhedens aktiviteter er beskrevet i det følgende med hovedvægten lagt på væsentlige ressource- og miljømæssige parametre.*

*I procesflowdiagram (bilag 7) er der redegjort for spildevandsrensingsanlæggets produktion, der består i at rense industrispildevand og -affald.*

*Der produceres slam til genanvendelse samt rensed spildevand, som udledes til Agersø Sund. Der bruges el, naturgas, kemikalier og råvand til selve rensningsprocessen, ligesom kulstof og base i spildevandet nyttiggøres som hjælpestoffer. Endvidere anvendes reservedele, olie og smørefedt til vedligeholdelse af anlæggets mekaniske dele.*

*Alle de steder hvor det kan lade sig gøre bruges der affaldssyrer eller affaldslud i stedet for at købe rene varer. Bilag 6 viser en oversigt over alle tanke på området med numre på.*

#### **Tilløb**

*Spildevandet tilledes i rørledning fra Stignæs Erhvervsområde. Spildevand fra eksterne industrier tilkøres i tankbiler eller modtages pr. skib i Gulf Havn på Stignæs og pumpes i rørledning til behandlingsanlægget. Der anvendes forholdsmæssigt færrest ressourcer ved direkte tilledning i rørledning eller transport pr. skib.*

#### **Modtage- og lagerfaciliteter**

*Virksomheden råder over i alt ca. 100.000 m<sup>3</sup> modtage- og lagerfaciliteter. Der anvendes el til pumper og omrører i tankene. Der er etableret lugtbegrænsen-*

---

<sup>132</sup> Citat fra udkastet til revurderingsafgørelsen, side 31ff.



**Ellen Margrethe Basse**  
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*de foranstaltninger på disse faciliteter, ligesom der er en tank til oplagring af et olieholdigt restprodukt fra importeret spildevand.*

### ***Tungmetalfældningsanlæg***

*Visse spildevandstyper skal forbehandles i et tungmetalfældningsanlæg. I anlægget tilsættes fældningskemikalier og polymer for at fjerne tungmetallerne ved bundfældning, hvorved der genereres slam til genanvendelse.*

*Der kan både anvendes affaldslud og affaldssyre til pH justering.*

### ***Forbehandling af PFOS-holdigt spildevand***

*PFAS behandlingsanlægget udgør en del af det samlede behandlingsanlæg hos RGS Nordic. Anlægget kan modtage og behandle vand med forhøjet indhold af PFAS.*

*Formålet er primært ved hjælp af aktiv kulfilter og ionbytning at nedbringe indholdet af PFAS således at vandet kan ledes til bioanlægget for videre behandling via en mellemlager tank.*

*Anlægget består af en modtagetank, som kan indeholde flere forskellige fraktioner med kendt PFAS-indhold.*

*Ud fra indholdet defineres det præcise set-up. Det kan variere fra gang til gang hvorvidt der kun er tale om kulfilter eller ionbytning eller en kombination af begge.*

*Herefter ledes det til en mellemlagertank, som hvor indholdet analyseres inden vandet ledes til behandling i bioanlægget.*

### ***Fraseparering af oliefase***

*Spildevand med væsentlige mængder af oliephase samles i lagertanke, hvor olien separeres fra vandet ved hjælp af en skimmerpumpe og pumpes til en olie-lagertank. Olien sendes herefter til genanvendelse hos ekstern samarbejdspartner.*

*Virksomheden har også mulighed for at varme på oliephaser for at sikre en bedre adskillelse af vand og olie. Ligeledes er det muligt at tilsætte syre eller demulsifier (emulsionsbrud).*

### ***Biologisk rensning***



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*Fra modtage- og lagertankene pumpes spildevandet til en selektor, og derfra strømmer det videre til det aktive slamanlæg, hvor det organiske stof, kvælstof og fosfor fjernes under skiftevis anaerobe (iltfrie) og aerobe (iltrige) forhold. Der anvendes el til omrøring og beluftning, vand til regulering af saltindholdet samt hjælpestoffer til pH-regulering, fosforfældning og forbedring af slammets bundfældningsegenskaber.*

### **Efterklaringstank**

*Efter biologisk rensning ledes spildevandet til efterklaringstanken, hvor slammet bundfældes. En del af slammet pumpes retur til processen, og overskuds-slammet pumpes via slamkoncentrerings- og slamlagertanke til afvanding.*

### **Mikrofiltrering**

*Fra efterklaringstanken ledes vandet til to mikrofiltre med en dug på 10 µm. Dette trin har til formål at holde selv små partikler tilbage, således at de ikke forsætter til aktiv kul filtrene.*

### **Sandfiltre**

*Det rensede spildevand ledes fra mikrofilteret til en efterpolering i form af 3 sandfiltre, hvor der ved tilsætning af hjælpestoffer fjernes småpartikler inden vandet, ledes videre til en buffertank (tank 2).*

### **Aktivt kul filtre (Granuleret Aktiv Carbon - GAC)**

*Til sidst ledes det rensede spildevand til endnu et efterpoleringstrin i form af GAC filtre. Her fjernes yderligere COD og miljøfremmede stoffer, som ikke er nedbrudt i det biologiske anlæg.*

### **Anvendelse af regnvand og drænvand**

*Alt regnvand fra Industriparkens befæstede arealer og bygninger samt drænvand opsamles. Det renses og anvendes som procesvand i rensningsanlægget som fortynding af saltholdigt spildevand. Ved kraftige regnskyl udledes ikke-forurenede regnvand direkte til Agersø Sund.”*

Senere i udkastet til revurderingsafgørelsen oplyses det i afsnittet om ”Vurdering af indretning og drift”.<sup>133</sup>

*”Virksomhedens aktiviteter består i at behandle flydende affald, spildevand og slam fra forskellige virksomheder. Disse virksomheder er placeret i umiddelbar tilknytning til anlægget i Stigsnæs Industripark, men modtager desuden*

---

<sup>133</sup> Citat fra udkastet til revurderingsafgørelse side 37



## Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

*spildevand fra virksomheder udenfor industriparken, primært virksomheder indenfor kemi og olie. Det drejer sig især om indenlands spildevand men også importeret spildevand fra især Norge og Sverige. Virksomhedens opgørelse af behandlet spildevand for de seneste år viser at andelen af importeret spildevand udgør mellem 80-90% af det spildevand der behandles.*

*Det rensede spildevand pumpes via en nedgravet PEH-ledning til udledning gennem 4 diffusorer på 8.5 meter vand. Udledningen sker til Agersø Sund og er omfattet af Vandområdeplan P2 for 2017-2021 for Smålandsfarvandet. Den eksisterende udledningstilladelse fra Miljøgodkendelsen fra 2008 på 1. million m<sup>3</sup> fastholdes af Slagelse Kommune.*

*For importeret spildevand, hvor det er Miljøstyrelsen, som er myndighed, foretager Miljøstyrelsen en vurdering af, om spildevandet kan behandles lokalt i det pågældende land.*

*For spildevand fra Danmark er det miljømyndigheden der foretager vurderingen.” (min fremhævelse)*

Det citerede har en vis relevans ved en stillingtagen til, hvilket hovedformål der er tale om ved importen af det olieholdige spildevand. Her kan der bl.a. henvises til det ovenfor citerede vedrørende ”Fraseparering af oliephase”. Der er ingen oplysninger i udkastet som helhed om, at der er tale om en nyttiggørelse af olie.