



Indsigelse mod import af affald til nyttiggørelse ved Transportforordningens artikel 12, stk.1, litra g

1) Formål

Denne procesbeskrivelse er relevant, når du har vurderet, at hovedformålet med en konkret overførsel¹ af affald til Danmark kan karakteriseres som nyttiggørelse. For nærmere vejledning om vurdering af hovedformålet med en overførsel henvises til styrelsens administrationsgrundlag herom.

Formålet med procesbeskrivelsen er at undersøge, om der kan gøres indsigelse mod en import af affald til nyttiggørelse efter transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g².

Det er imidlertid ikke intentionen, at der i alle sager om overførsel til nyttiggørelse skal foretages en vurdering af muligheden for indsigelse. I sager, hvor der i første omgang har været tvivl om, hvorvidt hovedformålet reelt var nyttiggørelse, bør det altid vurderes, om der

¹ I det følgende anvendes begrebet "import" om overførsler til Danmark. Vær i den forbindelse opmærksom på, at begrebet anvendes i generel forstand og således ikke alene dækker over begrebet "import" i transportforordningens forstand (overførsel fra EU-tredjeland til EU medlemsstat).

² Transportforordning 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:

Litra g:

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

kan gøres indsigelse mod import til nyttiggørelse. Derudover er det op til tekniker at vurdere, om der i en konkret sag er oplysninger, der giver anledning til at overveje muligheden for indsigelse. Tekniker kan inddrage jurist i den indledende vurdering efter behov.

Det fremgår af præambelen til transportforordningen, at forordningens vigtigste og overordnede målsætning og komponent er miljøbeskyttelse.

Det bemærkes indledningsvist, at bestemmelsen i artikel 12, stk. 1, litra g giver medlemsstaterne en mulighed for - men ikke en pligt til - at gøre indsigelse mod en konkret import af affald, når importen til nyttiggørelse ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger ikke kan begrundes.

Miljøstyrelsen prioriterer at gøre indsigelse mod importere, hvor der er miljømæssige betragtninger, jf. præambelbetragtningen, og har derfor særligt fokus på anmeldelser, hvor eksempelvis særlige forhold ved recipienten sammenholdt med den kemiske sammensætning af affaldet udgør en miljømæssig betragtning, der taler for indsigelse.

Derfor foretages først en vurdering af, om der i forhold til den konkrete import kan være miljømæssige betragtninger, der taler imod importen (se nærmere nedenfor i afsnit 2). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af, om ét af de tre kriterier i artikel 12, stk. 1, litra g er opfyldt (se nærmere nedenfor i afsnit 3).

Der tages således ikke udgangspunkt i økonomiske betragtninger i vurderingens første led, men visse økonomiske betragtninger kan – særligt i forhold til bestemmelsens 2. og 3. kriterie – udgøre en del af den samlede vurdering. Af den grund gennemgås anvendelsen af økonomiske betragtninger nærmere nedenfor i hhv. afsnit 3.2 og 3.3.

For illustration af, hvordan vurderingen af indsigelsesmuligheden efter nærværende procesbeskrivelse foretages trin for trin, henvises til flowdiagrammet nederst i dette administrationsgrundlag.

Vær opmærksom på, at eventuelt sekundært restaffald³ i forbindelse med nyttiggørelsesoperationen som udgangspunkt ikke skal medregnes i den anmeldte affaldsbehandling.

2) Miljømæssige betragtninger

Som nævnt ovenfor tager den samlede vurdering af muligheden for indsigelse udgangspunkt i, om den konkrete nyttiggørelse ud fra miljømæssige betragtninger ikke kan begrundes.

Nedenfor følger en række eksempler på miljømæssige betragtninger, der kan tale imod nyttiggørelse. Vurderingen kan bl.a. baseres på, hvad der sker med restaffaldet, herunder hvordan det bortskaffes (og eventuelt nyttiggøres), og hvilken betydning det kan have for recipienten.

Til brug for den miljømæssige vurdering, skal man overveje, om det er relevant at inddrage det relevante anlægs tilsynsmyndighed for at høre, om der er forhold i nærmiljøet, som bør inddrages.

Det kan eksempelvis udgøre en miljømæssig betragtning (bemærk at listen ikke er udtømmende)

- hvis recipienten er i kendt dårlig tilstand, og importen risikerer at påvirke tilstanden negativt ved at akkumulere stoffer, som recipienten i forvejen er udfordret på.
- hvis nyttiggørelse fra et miljømæssigt perspektiv i det konkrete tilfælde ikke kan anses som bedre end bortskaffelse.
- hvis nyttiggørelsen af materialerne er uhensigtsmæssig set i forhold til den miljøbelastning som affaldsbehandlingen medfører.

Til brug for den miljømæssige vurdering, kan man inddrage det relevante anlægs tilsynsmyndighed for at høre, om der er forhold i nærmiljøet, som bør inddrages.

Det kan ligeledes være relevant at inddrage andre relevante enheder i Miljøstyrelsen med henblik på nærmere afklaring af, om der kan være miljømæssige betragtninger i forhold til den konkrete overførsel af affald.

³ Ved sekundært restaffald forstås eksempelvis spildevand og andre affaldstyper, som er en naturlig del af driften af et anlægget, men som ikke er en del af den samlede mængde af det importerede affald.

Hvis det konkluderes, at der er miljømæssige betragtninger, som giver anledning til at overveje indsigelse nærmere, skal det efterfølgende vurderes, om importen er omfattet af ét af de tre kriterier i artikel 12, stk. 1, litra g.

Hvis der ikke i forhold til den konkrete import er relevante miljømæssige betragtninger, som taler imod nyttiggørelsen, er det ikke relevant at overveje, om de øvrige kriterier for indsigelse efter artikel 12, stk. 1, litra g er opfyldt (se flowdiagram nedenfor). I sådanne tilfælde, skal der meddeles samtykke til overførslen.

For visse affaldsfraktioner vil indsigelsesmuligheden som altovervejende udgangspunkt ikke være relevant. Som eksempel herpå kan nævnes:

Import til forbrænding (energiudnyttelse)

Efter affald til energiudnyttelse er forbrændt, vil der være et restprodukt. I de fleste sager vil det være en meget lille mængde i forhold til mængden, der forbrændes.

Der ses en tendens til, at man kan bruge restproduktet i nyttiggørelsesprojekter. I de tilfælde, hvor restproduktet bortskaffes i dag, sker det normalt ved en eksport til Norge.

Forbrændingsanlæggene er en del af Danmarks forsyningskilde af energi, og selv ved afbrænding af andet end affald, må man forvente et restprodukt. Der ses overordnet ingen grund til at gøre indsigelse af importen til energiudnyttelse.

Import af metalaffald

Metalaffald er værdifuldt. Nyttiggørelsen er meget tæt på 100%, da rester fra metalaffald oftest går til energiudnyttelse. Der ses overordnet ingen grund til at gøre indsigelse mod importen af metalaffald.

3) Kriterier for indsigelse

For at Miljøstyrelsen kan gøre indsigelse efter artikel 12, stk. 1, litra g, i sager, hvor der er miljømæssige betragtninger, som taler imod nyttiggørelse, skal mindst 1 af følgende 3 kriterier være opfyldt:

1. Forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, der ikke kan nyttiggøres, begrunder ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger.
2. Den skønnede værdi af de materialer, der nyttiggøres endeligt, begrunder ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger.
3. Udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, begrunder ikke nyttiggørelsen ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger.

Generelt kan der gøres indsigelse mod import af affald til nyttiggørelse, hvis der kan knyttes en miljømæssig eller økonomisk betragtning op på ét af kriterierne. Bemærk dog at Danmark prioriterer indsigelse i sager, hvor miljømæssige betragtninger gør sig gældende, mens økonomiske betragtninger primært indgår som vurderingsgrundlag i sager omfattet af kriterie 2 og 3.

3.1. Kriterie 1 – forholdet mellem nyttiggjort og ikke nyttiggjort affald

Det første kriterie i artikel 12, stk. 1, litra g, sigter mod import af affald, hvor andelen af affald, der nyttiggøres, er lav. Danmark prioriterer indsigelse mod import af affald, hvor nyttiggørelsesandelen er betydelig mindre end andelen til bortskaffelse.

Det er vigtigt at bemærke, at der ikke kan lægges vægt på forholdet mellem det nyttiggjorte og det ikke nyttiggjorte affald alene⁴. Det er en forudsætning for indsigelse, at det tillige vurderes, at nyttiggørelsen ud fra miljømæssige og/eller økonomiske betragtninger ikke kan begrundes.

Som udgangspunkt overvejes muligheden for indsigelse i alle sager, hvor hovedformålet med behandling er nyttiggørelse, men hvor nyttiggørelsesandelen er under 50 %. Jo mindre nyttiggørelsesandelen er, des mere taler for, at der er et misforhold mellem andelen til hhv. nyttiggørelse og bortskaffelse⁵ (nyttiggørelsesandelen er betydelig mindre end andelen til bortskaffelse).

⁴ C-113/02

⁵ Som tommelfingerregel anses en nyttiggørelse under 20 % som lav. Det er dog i høj grad afhængigt af, hvilken affaldsfraktion, der er tale om.

Forholdet mellem nyttiggørelse og bortskaffelse skal sammenholdes med hvilken konkret affaldsfraktion, som nyttiggøres. En lav nyttiggørelsesandel kan godt være proportionel i tilfælde, hvor affaldet erstatter andre materialer, som af hensyn til miljøet er særligt hensigtsmæssige at erstatte.

Der er således nødvendigt altid at foretage en samlet afvejning af på den ene side fordelene ved nyttiggørelsesoperationen og på den anden side miljøbelastningen ved såvel nyttiggørelses- som bortskaffelsesoperationen.

3.2 Kriterie 2 – værdien af de endeligt nyttiggjorte materialer

Det kan ikke klart udledes af ordlyden i kriterie 2, hvordan det konkret vurderes, om kriteriet kan benyttes som grundlag for indsigelse. Der kan dog tages udgangspunkt i økonomiske betragtninger.

Indsigelse efter kriterie 2 kan ske, når den forventede værdi af det nyttiggjorte affald - når affaldsfasen er ophørt – er så lav, at den ikke kan begrunde nyttiggørelsen ud fra en miljømæssig eller økonomisk betragtning.

Der skal således foretages en afvejning af på den ene side den skønnede værdi af det endeligt nyttiggjorte og på den anden side de økonomiske udgifter og den samlede miljøbelastning ved nyttiggørelsesoperationen.

Hvis den skønnede værdi af det endeligt nyttiggjorte f.eks. ikke er højere end omkostningerne til affaldsbehandlingen, vil man kunne benytte dette kriterie.

På samme måde kan kriteriet benyttes, hvis den samlede miljøbelastning ved nyttiggørelsesoperationen er så stor, at den klart overstiger hensynet til værdien af nyttiggørelsen.

I vurderingen af dette kriterie kan man overveje, om det er relevant at inddrage miljøøkonomerne i departementet.

Bemærk: Hvis det er åbenbart, at den reelle business case består i at modtage affaldet med henblik på bortskaffelsen af en del heraf og ikke i nyttiggørelsesoperationen, taler det for at hovedformålet med behandlingen er bortskaffelse. I så fald skal indsigelse ske efter transportforordningens artikel 12, stk. 1 litra h. Der henvises i den forbindelse til administrationsgrundlaget om vurdering af hovedformålet med en overførsel af affald.

3.3 Kriterie 3 – Udgifterne til nyttiggørelse og udgifterne til bortskaffelse

Lige som kriterie 2 læner kriterie 3 sig i højere grad op ad en økonomiske betragtning.

Hvis udgifterne til nyttiggørelse og udgifterne til bortskaffelse af det materiale, der ikke kan nyttiggøres, samlet set må anses som ikke-proportionelt i forhold til den besparelse af ressourcer, der opnås ved nyttiggørelsen, kan der, når det samtidigt vurderes, at der foreligger konkrete miljømæssige betragtninger, f.eks. fordi der er en bekymring for belastning af recipienten, gøres indsigelse.

4) Oplysning af sagen m.m.

Når det er vurderet, at hovedformålet med overførslen af affald i en konkret sag er nyttiggørelse (jf. administrationsgrundlag om vurdering af hovedformålet med overførsel af affald), vurderer tekniker i samarbejde med jurist, om der er miljømæssige betragtninger, der taler for indsigelse.

Hvis det vurderes, at der er miljømæssige betragtninger, der taler for indsigelse, vurderer jurist, om 1 af de 3 kriterier er opfyldt.

Hvilke oplysninger, der konkret skal indhentes til vurdering af ovenstående, vurderes i samarbejde mellem tekniker og jurist.

